
This is the **published version** of the bachelor thesis:

López del Corte, Óscar; Esteban Legarreta, Ricardo, dir. El Ingreso Mínimo Vital en la España de las autonomías : una visión comparada con la Renta Garantizada de Cataluña. 2021. 102 pag. (1285 Grau en Dret i Grau en Relacions Laborals)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/245221>

under the terms of the  license



El Ingreso Mínimo Vital en la España de las Autonomías: Una visión comparada con la Renta Garantizada de Cataluña.

Trabajo Fin de Grado Derecho.

Autor: Oscar López del Corte.

Director: Ricardo Esteban Legarreta

Doble grado en Derecho y Relaciones Laborales.

Curso 2020- 2021

Fecha: 10 de mayo de 2021.

Resumen:

Con el motivo de la creación del Ingreso Mínimo Vital, en la presente obra he analizado la eficacia del RDL 20/2020 como herramienta de lucha contra la pobreza. De igual forma, he utilizado la Renta Garantizada de Ciudadanía de Cataluña con el mismo propósito y como elemento comparador con el Ingreso Mínimo Vital.

Los resultados no son muy alentadores, dado que el Ingreso Mínimo Vital presenta una gran cantidad de elementos que vacían de contenido la norma, en especial: los ínfimos umbrales económicos establecidos para tasar la vulnerabilidad económica, la rigidez en los requisitos, la tortuosa tramitación (preferentemente telemática) y la falta de coordinación entre administraciones.

Estos factores, son la causa de la gran mayoría de denegaciones del Ingreso Mínimo Vital: 1,1 millones de solicitudes, de las cuales se han tramitado 873.000 y se han denegado 600.000 aproximadamente¹; lo cual representa únicamente un 17% de aprobaciones.

Las altas tasas de denegaciones no son sino, más que el reflejo de las carencias que tiene el Ingreso Mínimo Vital como herramienta de prevención de la pobreza. En consecuencia, el RDL 20/2020 necesita ser reformado en profundidad a la mayor brevedad posible, con el fin de poder cumplir el objeto el cual se le encomendó: *“a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas”* (art.1 RDL 20/2020).

¹ Reuters (business insider). (09/05/2021). *El ingreso mínimo vital sólo ha llegado al 17% de los hogares que lo han solicitado: se han denegado unos 600.000 expedientes de los 873.000 tramitados.* Fuente: <https://www.businessinsider.es/ingreso-minimo-vital-solo-ha-llegado-17-hogares-necesitados-862281>

Índice:

0. introducción:.....	6
1. ¿Cuál es el objeto del IMV? “la pobreza”	10
1.1. Definición de pobreza:.....	10
1.2. Definición exclusión social:.....	11
1.3. Pobreza y exclusión social en España.....	12
1.4. La covid-19: precursor de pobreza en España.	15
2. Antecedentes históricos:	17
2.1. Figuras estatales ligadas al desempleo:	18
A. Subsidio por desempleo RD 625/1985 (LGSS 274 y ss)	18
B. Programas de activación del empleo:	19
C. Renta activa de inserción:.....	20
2.2. Figuras autonómicas, en especial: RGC (Ley 14/2017).	20
3. La contingencia del IMV	22
3.1. La situación de vulnerabilidad económica en el IMV.	29
3.2. ¿Cuándo se ha de producir la vulnerabilidad económica en el IMV?	33
3.3. ¿Qué ingresos computan a efectos de acreditar la situación legal de vulnerabilidad económica en el IMV?	36
3.4. Compatibilidad con las rentas del trabajo:.....	39
3.5. Situación especial: Asignación económica por hijo o menor acogido a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%.....	42
4. Interacción en el IMV y la RGC.....	45
4.1. Planteamiento general de compatibilidad del IMV con las prestaciones autonómicas:	45
4.2. Planteamiento concreto del IMV con la RGC.	48
4.3. ¿Cómo interactúa el IMV con los actuales beneficiarios de la RGC?.....	52

4.4. ¿Como interactúa el IMV con la RGC?, si el solicitante no es beneficiario de ninguna de las prestaciones.....	59
5. Régimen competencial del Ingreso Mínimo Vital cómo herramienta de asistencia social.....	62
5.1. Competencias estatales en el ámbito de las prestaciones asistenciales o no contributivas: Expansión y colisión con la Asistencia Social autonómica.	63
5.2. Competencia para gestionar el IMV.	71
6. Conclusiones:	76
7. Bibliografía.....	82
7.1. Legislación:.....	88
7.2. Jurisprudencia:.....	90
7.3. Webgrafía:	91
8. Anexos:.....	96
Anexo 1.....	96
Anexo 2:.....	97
Anexo 3.....	99
Anexo 4.....	101
Anexo 5:.....	102

Abreviaturas:

- Art/arts.: Artículo/os.
- CE: Constitución Española.
- DOGC: Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya.
- EAPN España: European Anti Poverty Network.
- EM: Exposición de motivos.
- ERTE: Expediente de Regulación Temporal de Empleo.
- IMV: Ingreso mínimo vital.
- INE: Instituto Nacional de Estadística.
- INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- IPREM: Indicador público de renta de efectos múltiples.
- IRSC: Indicador de Renta de Suficiencia.
- LGSS: Ley General de la Seguridad Social.
- LO: Ley Orgánica.
- ONU: Organización de las Naciones Unidas.
- PAE: Programa de Activación de Empleo.
- PGE: Presupuestos Generales del Estado.
- PIB: Producto Interior Bruto.
- RD: Real Decreto.
- RDL: Real Decreto ley.
- RGC: Renta Garantizada de Ciudadanía de Catalunya.
- RMI: Renta Mínima de Inserción.
- SED: Subsidio extraordinario de desempleo.
- SMI: Salario Mínimo Interprofesional:
- SS: Seguridad social.
- TC: Tribunal Constitucional.
- UE: Unión Europea.

0. introducción:

El 29 de mayo de 2020, el Consejo de Ministros promulgó el Real Decreto Ley 20/2020, por el que se establece el ingreso mínimo vital; el cual, fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 10 de junio de 2020².

En España, según los datos ofrecidos del Instituto Nacional de Estadística en 2018 había 9,9 millones de personas que se encontraban en riesgo pobreza, lo cual, representaba el 21% de la población repartidos en 4 millones de hogares (EM I).

Las cifras anteriores, a pesar la dureza, no fueron suficientes por sí mismas para ser el motivo de que viera la luz el ingreso mínimo vital. La urgencia de crear una herramienta con estas características se debió fundamentalmente a la crisis sanitaria, económica y social que estaba generando el coronavirus; la cual, obligó al gobierno central a decretar el estado de alarma en toda la nación e imponer un confinamiento domiciliario (EM II).

Ante esta situación tan excepcional, el gobierno central tomó la decisión de tutelar a los ciudadanos más vulnerables de la sociedad y decide añadir una nueva prestación no contributiva al sistema de la Seguridad Social: el Ingreso Mínimo vital. Con ello, se culmina el paradigma iniciado con la ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establece en la Seguridad Social prestaciones no contributivas y se universaliza de una forma más pronunciada el sistema de la Seguridad Social en su nivel no contributivo.

La elección del ingreso mínimo vital como tema de esta obra académica, surge como una necesidad personal de comprender el alcance real de la pobreza en España y cómo afecta a la sociedad en su conjunto. Como profano en la materia, me surgió la incógnita en cuanto a la necesidad de la implantación de una medida como el

² Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

ingreso mínimo vital en la cuarta económica de la unión europea³; dado que, en un principio, la Unión Europea se caracteriza por unos estados del bienestar de los más avanzados del mundo, los cuales no deberían ser generadores de pobreza a una gran escala.

Otra cuestión que motivó mi elección fue la controversia creada en torno a la creación del IMV, donde el gobierno lo defendió con un discurso grandilocuente: es “*un día histórico*”⁴ y parte de la oposición calificó la medida de forma despectiva como una “*paguita*”⁵. En consecuencia, decidí averiguar que había de cierto en cada afirmación.

El trabajo consistirá en realizar un análisis a la figura del Ingreso Mínimo Vital, pero tomando en todo momento como referencia comparativa la Renta Garantizada de Ciudadanía de Catalunya (en adelante RGC). La elección de esta metodología de trabajo se motiva por el poco recorrido que tiene en la actualidad el RDL 20/2020, el cual, hoy en día aún está desplegando toda su eficacia y, en la actualidad, también carece de desarrollo reglamentario que complete el Real Decreto Ley. Por estos motivos, la ley 14/2017 me dotará de elementos comparativos y de perspectiva histórica, dado que no se puede obviar que la RGC es la heredera de la ley 10/1997 de la Renta Mínima de Inserción de Catalunya; lo cual supone un bagaje de más de dos décadas.

³ Datosmacro. (08/05/2021). *UE-Unión Europea*. Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-europea>

⁴ Pablo iglesias definió el IMV: “*como un día histórico donde nace un nuevo derecho social en España*”

Europa pres. (08/05/2021). *Pablo Iglesias, sobre el ingreso mínimo vital: "Hoy es un día histórico, nace un nuevo derecho social en España"*. Fuente: <https://www.europapress.es/epsocial/derechos-humanos/noticia-pablo-iglesias-ingreso-minimo-vital-hoy-dia-historico-nace-nuevo-derecho-social-espana-20200529132348.html>

⁵ Jorge Buxadé, eurodiputado de Vox, ha calificado el IMV: “*como una paguita clientelar, destinada para menas y de corte venezolano*”.

El Plural. (08/05/2021). *Vox califica la renta básica universal de “paguita para menas”*. Fuente: https://www.elplural.com/politica/espana/vox-califica-renta-basica-universal-paguita-menas_237974102

El trabajo se irá desarrollando en línea con los objetivos que se pretenden obtener, los cuales se pueden identificar en cinco grandes apartados:

En el primer apartado de este trabajo, versará entorno a los estados de necesidad que sufren los ciudadanos del estado español; el cual, tiene como objetivo primario obtener una visión nítida del alcance de la pobreza en España. Todo ello tendrá el propósito de averiguar cuál es el objeto del Ingreso Mínimo Vital, es decir, a qué fenómeno responde y a quién se dirige.

En segundo lugar, se procederá a realizar un repaso de las figuras legislativas que han antecedido el RDL 20/2020, con el objetivo de delimitar y comprender, como se configurado históricamente la protección de la Seguridad Social frente a la contingencia de carecer de recursos necesarios para subsistir; más allá de las prestaciones clásicas de protección.

En el tercer apartado, el objetivo es delimitar la contingencia protegida en el RDL 20/2020 y su posterior comparación con la RGC. La contingencia protegida será el factor fundamental para comprender la herramienta del IMV, por lo tanto, realizaré la delimitación de todos los aspectos que pueden condicionar la actualización de la contingencia frente al ciudadano; con la finalidad de averiguar quién podrá ser considerado como un beneficiario de pleno derecho.

Una vez delimitado que ciudadanos se pueden beneficiar del IMV o de la RGC, pasaré a analizar como interactúan las dos herramientas de protección frente a un mismo ciudadano en Catalunya. El objetivo de este cuarto apartado es averiguar cómo afecta al ciudadano de a pie la coexistencia del RDL 20/2020 y la ley 14/2017; por tanto, analizaré las posibilidades de conjugar ambas rentas analizando diferentes aspectos: la subsidiariedad, compatibilidad y complementariedad.

El último apartado de este trabajo, se dedicará analizar los diferentes aspectos competenciales que lleva asociado la figura del IMV. Para ello se analizará desde dos vertientes: quién ostenta las competencias para legislar una herramienta de estas características, y quién es competente para gestionar lo legislado. En este apartado el objetivo es delimitar las competencias en el ámbito de la Seguridad Social de

carácter estatal, frente a la Asistencia Social de las comunidades autónomas; aspecto el cual está en continua transformación y delimitación.

1. ¿Cuál es el objeto del IMV? “la pobreza”

“El Ingreso Mínimo Vital nace para atender situaciones de exclusión social y vulnerabilidad de los ciudadanos; rompiendo con la ausencia estructural de recursos y falta de oportunidades y, consecuentemente, asegurar la participación plena de todos ellos en la vida social y económica, evitando así las llamadas “trampas de pobreza” (EM III)”.

De la cita anterior de la exposición de motivos del RDL 20/2020, se puede extraer que la creación del IMV responde a la necesidad de corregir la desigualdad social existente en el estado español, todo ello exteriorizado por elementos como la pobreza y la exclusión social; llegando a ser definida como una especie de “vacuna contra la desigualdad”⁶. Por tanto, a lo largo del próximo apartado, iré desgranando de forma sucesiva los diferentes elementos conceptuales para concluir con el análisis pormenorizado de la situación que motivo la promulgación del IMV.

1.1. Definición de pobreza:

La pobreza es un concepto con múltiples definiciones y mutable a lo largo del tiempo, una definición de pobreza (desde el ámbito institucional): es aquella en la que los *“individuos o familias tienen recursos tan reducidos que los excluyen del estilo de vida considerado mínimamente aceptable para el Estado Miembro en el que habitan”*⁷ y consecuentemente: *“quedan excluidos de las pautas de consumo y las actividades que componen el mínimo nivel de vida aceptable”*.

También es definido, como aquella *“situación o forma de vida que surge como producto de la imposibilidad de acceso o carencia de los recursos para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas humanas que inciden en un desgaste del*

⁶ Fajardo Barba, Carmen. (05/02/2021) Cuadernos manchegos. Obtenido: <https://www.cuadernosmanchegos.com/opinion/ingreso-minimo-vital-vacuna-contra-la-desigualdad-161.html>

⁷ Arriola, Joaquín, *La estrategia de la Unión Europea de lucha contra la Pobreza*, en VII informe sobre exclusión y desarrollo social en España, Madrid, Fundación Foessa, 2014, p.3

nivel y calidad de vida de las personas, tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria o el acceso al agua potable⁸”.

Por tanto, para medir la pobreza se requieren dos ejercicios: 1) la identificación de personas en situaciones de pobreza y, 2) para la correcta identificación de los sujetos: la construcción de una medida agregada de pobreza y el indicador que se suele utilizar son los “umbrales de pobreza” que se refieren a niveles de vida mínimos aceptables⁹; a su vez, estos umbrales pueden ser absolutos o relativos.

1.2. Definición exclusión social:

El concepto de exclusión social es un concepto más moderno, con el que se pretende superar las limitaciones economistas del concepto de pobreza¹⁰, entendida como insuficiencia de recursos para hacer frente a las necesidades materiales, ya que, por definición, el concepto de pobreza incide siempre en la falta de elementos materiales cuantificables. Por el contrario, la exclusión social es un fenómeno multidimensional y multifactorial¹¹, es decir, la exclusión social se entiende *“como un fenómeno de acumulación de dificultades en distintos ámbitos, lo que incluye la pobreza económica pero también el empleo, vivienda, las relaciones sociales o el acceso a sistemas de protección social”*¹²

La Comisión Europea en el informe conjunto sobre inclusión social de 2004, destacaba las siguientes características definitorias: es *“un proceso mediante el cual ciertos individuos son empujados al margen de la sociedad y se les impide*

⁸ Malgesini, Graciela y Candalija, Jonás, *Dossier Pobreza de EAPN España*, Madrid, EAPN España, 2014, p.3

⁹ Yago Esteban, M. Ángel y Losa Carmona, Antonio, *Guía básica para interpretar los indicadores de desigualdad, pobreza y exclusión social*, Madrid, EAPN España, 2015, P.4

¹⁰ Fundación Encuentro, <<Aspectos económicos de la exclusión y políticas de integración>>, en *Informe España 2001: una interpretación de su realidad*, Fundación encuentro, Madrid, 2001, Pp 4-5

¹¹ Jiménez Ramírez, Magdalena, <<aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e Imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo>>, *Revista Estudios Pedagógicos*, Vol. 34 , 2008, nº 1, P.176.

¹² González Albor, Javier <<¿Cuáles están siendo las consecuencias?: La evolución de la exclusión en España>>, en *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, 2019*, Fundación Foessa, Madrid, 2019, P. 7

*participar plenamente debido a su pobreza, la falta de competencias básicas y oportunidades de aprendizaje permanente, o como resultado de la discriminación”*¹³.

Por tanto, el elemento definidor de la exclusión social es la desvinculación de un sujeto o grupo de sujetos de la sociedad en donde conviven y, se revela de extraordinaria utilidad para analizar aquellas situaciones donde se sufren necesidades, más allá de las económicas, se sufre una privación de la propia idea de ciudadanía, es decir, de los derechos y libertades básicas de los ciudadanos en un territorio, sin distinción de origen o nacionalidad¹⁴.

1.3.Pobreza y exclusión social en España.

España es la cuarta economía de la Unión Europea, en 2019 el estado español ha conseguido recuperar el nivel del PIB post crisis financiera¹⁵ y propiciar una gran disminución de la tasa de desempleo alcanzando una cifra 13,78%¹⁶ de desempleados, cifra no alcanzada desde 2008; y, obteniendo una subida notable del salario bruto medio anual hasta alcanzar la cifra de 24.009,12 euros¹⁷, lo que representa un aumento del 8,85% desde el periodo de 2008.

Sin embargo, la recuperación principalmente ha beneficiado a los estratos más pudientes de la sociedad en detrimento de los menos favorecidos. Como muestra el VIII informe FOESSA, en 2018 el número de personas en exclusión social en

¹³ Ibid. Cita 4.

¹⁴Subirats, Joan., n°16: <<pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad española y europea>>, Fundación “la Caixa”, *Colección estudios sociales*, vol. 16, 2004. P.14

¹⁵ España en 2016 alcanzó y supero el nivel del PIB anterior a la crisis financiera de 2008, es decir, 1.113.840 millones de euros; en contraposición a la cifra obtenida en 2008 de 1.109. 541 millones de euros.

Datosmacro.(07/02/2021). *PIB España*. Fuente:<https://datosmacro.expansion.com/pib/espana>.

¹⁶ INE. (03/02/2021). *Encuesta de Población activa: serie histórica*. Fuente: https://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm

¹⁷ INE. (07/02/2021). *Encuesta de estructura salarial 2018: avance de resultados*. Fuente: https://www.ine.es/prensa/eces_2018_a.pdf

España es de 8,5 millones, el 18,4% de la población, lo que representa un aumento de 1,2 millones a los niveles anteriores al 2007.

Una posible explicación no la da la Encuesta de Estructura Salarial, dado que la diferencia entre el salario bruto medio anual¹⁸ y el salario bruto medio más frecuente es de 5.500 euros, es decir, el salario bruto medio más frecuente es de 18.468,93 euros. Y si entramos más al detalle, observando los datos por ocupaciones concretas, encontramos grandes desviaciones: directores y gerentes tienen salarios un 126,3% superior a la media y, por el contrario, ocupaciones elementales y trabajadores de los servicios de restauración, tienen un salario inferior en un 36,8%; o, el subgrupo de personal de protección y vendedores, tienen unos salarios inferiores en un 29%.

La realidad de la sociedad española es cada vez más incierta, donde las desigualdades en la sociedad son cada vez más perceptibles y, para representar las desigualdades utilizaré índice de Gini, ya que, el índice de Gini es una medida de desigualdad social que trata de indicar hasta qué punto la distribución de los ingresos de los individuos de un país se aleja de una distribución perfectamente equitativa (toma valores entre 0 y 100 donde 0 representa la igualdad perfecta y 100 la desigualdad perfecta).

Observando los datos obtenidos del Eurostat de del índice de Gini de 2019¹⁹, se puede observar que las desigualdades están creciendo en la sociedad, dado que España está por encima de la media de la UE (28 países) en 3,3 puntos porcentuales, con un total de 33 puntos, con unos valores muy semejantes a Serbia (33,3 puntos) y muy alejados de estados comparables al español como Finlandia (26,2 puntos).

¹⁸ El salario medio se refiere al salario bruto medio anual de los trabajadores por cuenta ajena que prestan sus servicios en centros de cotización y que hayan estado de alta en la Seguridad Social durante más de dos meses durante el año. Incluye el total de percepciones salariales en dinero efectivo y remuneraciones en especie. Se computan los devengos brutos, es decir, retribuciones antes de las deducciones de las aportaciones a la Seguridad Social por cuenta del trabajador o las retenciones a cuenta del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas (IRPF).

¹⁹ Eurostat. (29/01/2021). *Coeficiente de Gini de renta disponible equivalente*. Obtenido: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?lang=en&dataset=ilc_di12

Otro indicador muy útil para medir las personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social, es el Indicador AROPE, el cual nace de la Estrategia Europea 2020²⁰. Es un índice multidimensional y multifactorial, el cual, plantea una serie de umbrales (riesgo de pobreza, la privación de recursos, así como el empleo) para catalogar los riesgos en la población de 0 a 59 años y; se consideran personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social, aquellas personas que están, al menos, en una de las tres categorías previstas²¹. En el índice AROPE se puede observar, cómo se mantiene el indicador sobre el 25% en el periodo 2009-19, alcanzando su mayor nivel en el 2009 con el 29,2%, y en 2019 (último año del que se tienen cifras) la cifra alcanza el 25.3%, ***un total de 11.870.000 personas de la población española está en Riesgo de Pobreza y/o Exclusión Social***²².

Además, como denuncia Plataforma de Infancia, en 2019 uno de cada tres niños está en riesgo de pobreza y/o exclusión social, es decir, representa el 30,3% de los menores, lo que representa un aumento de 0,8 puntos respecto al 2018, el cual se situaba en 29,5%. Por tanto, rompe la tendencia reduccionista del indicador desde el 2014, donde se situaba en el 35,8²³.

Como decía en los apartados anteriores, la pobreza se puede medir de forma absoluta o relativa, en este apartado tomaré a la población en riesgo de pobreza relativa, es decir, es el porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente anual está por debajo del umbral de pobreza²⁴; situado en 2019 en

²⁰ La estrategia Europa 2020 tiene por objeto garantizar que la recuperación económica de la Unión Europea (UE) después de la crisis económica y financiera reciba el apoyo de una serie de reformas para construir unas bases sólidas para el crecimiento y la creación de ocupación en la UE hasta 2020. Al mismo tiempo que hace frente a las debilidades estructurales de la economía y los asuntos económicos y sociales de la UE.

²¹ Ver anexo 1.

²² Llanos Ortiz, Juan Carlos, *El estado de la pobreza: Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019*, Madrid, EAPN España, 2020, p. 7.

²³ Plataforma de infancia España, *Análisis de la encuesta de condiciones de vida desde la perspectiva de infancia*, Madrid, Plataforma de infancia España, 2020. P.P.6-9

²⁴ INE. (26/01/2021). *Población en riesgo de pobreza relativa según situación laboral y en las personas contrabajo*.fuente:

9.009 euros anuales, para un hogar de un solo miembro y, 18.919 euros para el compuesto por 2 adultos y 2 menores de edad²⁵; en 2019 en riesgo de pobreza se sitúa en el 20,7% de la población, es decir, **9.610.000 de los ciudadanos**.

De igual forma, la tasa de **riesgo de pobreza severa o extrema**, es decir, se considera pobreza extrema aquellos hogares cuya renta es inferior al 40% de la mediana de la renta del país, que en el ejercicio 2019 es 6006 euros anuales para el hogar con un solo individuo; lo que representa el 9,2% de la población, es decir, **4.238.000 habitantes**. Como advierte la Fundación FOESSA, este índice se ha doblado desde 2007 donde se situaba en 4,5%²⁶ de la población.

1.4.La covid-19: precursor de pobreza en España.

Hasta el momento he planteado un escenario pre-pandémico y, con todo ello, la situación es cuanto menos desalentadora. A nadie se le escapa, que uno de los factores decisivos para la implantación del IMV ha sido la crisis sanitaria del coronavirus y varias cuestiones son muy relevantes en cuanto a creación de pobreza y exclusión social: 1) los datos donde se fundamenta la necesidad de la creación de la figura del IMV son anteriores a la pandemia, consecuentemente, no reflejan la realidad de la sociedad a quien ha de servir. 2) si utilizamos como indicadores avanzados de estados de necesidad la evolución del desempleo de 2020, podemos observar que la tasa de desempleo en el cuarto trimestre es del 16,54%²⁷, donde representa un aumento de 2,76% frente al 2019, dato que necesariamente se ha de tomar con cautela, ya que, en términos de la EPA los trabajadores afectados por ERTE son trabajadores que se consideran como ocupados y en el cuarto trimestre se alcanza una cifra cercana al 1.900.000 afectados. 3) Por todo ello, se prevé una

https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925455948&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout

²⁵ INE. (26/01/2021) *Nota de prensa: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2019 Resultados definitivos*, P.4..Fuente: https://www.ine.es/prensa/ecv_2019.pdf

²⁶ Fundación Foessa. *Resumen VIII informe foessa*, Madrid, Fundación Foessa, 2019, p.39

²⁷ INE. (28/01/2021) *nota de prensa: Encuesta de Población Activa (EPA) Cuarto trimestre de 2020*. <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0420.pdf>

caída sustancial del salario medio y la consecuente subida de los estados de necesidad.

La hipótesis de la agravación de la pobreza parece ser que se va confirmando, según el Informe Anual de desigualdades de OXFAM Intermón²⁸, desvela que, a causa del coronavirus, 790.000 personas habrían caído en la pobreza severa, pudiendo alcanzar la cifra total de 5,1 millones de personas (el 10,86% de la población frente al 9,2% pre-covid). Lo mismo ocurre con la pobreza relativa, donde se estima que este indicador aumentará en un millón de personas, alcanzando los 10.900.000 personas (el 22,9% frente al 20,7% pre-covid).

Estas cifras, indican un escenario muy alejado de las estimaciones de cobertura realizadas por el legislador para el IMV, ya que se preveía que *“la nueva prestación podría alcanzar los 850.000 hogares beneficiarios, en los que viven más de 2,3 millones de personas”*²⁹.

²⁸ OXFAM Intermón. (07/02/2021). *La pobreza severa podría aumentar en España en casi 800.000 personas y llegar a 5,1 millones por la COVID-19*. <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/pobreza-severa-aumenta-espana-covid-19>

²⁹ Seguridad Social. (29/01/2021). *El Consejo de Ministros aprueba la creación de un Ingreso Mínimo Vital*. <https://revista.seg-social.es/2020/05/29/el-consejo-de-ministros-aprueba-la-creacion-de-un-ingreso-minimo-vital/>

2. Antecedentes históricos:

A lo largo de los apartados anteriores he intentado ilustrar la situación más próxima a la aprobación del IMV, pero, no se puede obviar que las situaciones de necesidad en la población española no es un factor reciente, sino más bien todo lo contrario: España tiene una alta tasa de desempleo estructural, desempleo juvenil crónico, crisis en la vivienda y un largo etcétera.

La sociedad española se ha caracterizado históricamente por la utilización de las redes de seguridad “familiares”, las cuales, en la actualidad, cada vez están más degradadas y agotadas³⁰, por el encadenamiento de diferentes crisis; consecuentemente, durante mucho tiempo las familias han suplido al legislador a la hora de salvaguardar a los más desfavorecidos.

Ante esta situación, el legislador ha ido configurando a lo largo del tiempo diferentes herramientas legales con el fin de disminuir los estados de necesidad, los cuales, se caracterizan por haber sido claramente insuficientes e ineficaces para lograr la mejora de las condiciones materiales de las personas más vulnerables. Tanto es así, que el Relator Especial sobre la extrema pobreza de la ONU ha manifestado que *“Si se pudiera solucionar la pobreza con planes estratégicos y voluminosos informes, España estaría a la cabeza. Pero si no se actúa a conciencia para hacer realidad los derechos sociales de la ciudadanía..., esos grandes propósitos seguirán siendo tan ineficaces como lo han sido en la última década”*³¹.

Teniendo en mente esta contextualización, abordaré de forma escueta los diferentes precedentes legislativos del IMV:

³⁰ Laparra, Miguel, *El desplome de los ingresos de los pobres y la intensificación de los procesos de exclusión social en España*, Navarra, grupo de investigación alter Universidad pública de Navarra, 2014, pp.2 a 5.

³¹ Consejo de derechos humanos, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, Ginebra, ONU 2020. P.3

2.1.Figuras estatales ligadas al desempleo:

La situación de desempleo se caracteriza por el cese de la relación laboral y la pérdida de obtención de rentas ligadas al empleo. A pesar de existir una prestación de la SS para los desempleados, hay nichos de la sociedad que no pueden beneficiarse por no cumplir los requisitos para el acceso a la prestación de desempleo o, simplemente por haberlas agotado. Desde Cruz Roja se ha señalado que la carencia de recursos ligados al empleo es uno de los factores que generan “nuevos vulnerables”³²; es más, tanto es así, que las variables de tipo laboral son utilizadas para la configuración de los colectivos más expuestos a los principales factores de exclusión social y de vulnerabilidad³³. Consecuentemente, la situación anterior a la entrada del IMV, se ha caracterizado por la creación de figuras de protección social, como respuesta a la situación de desempleo persistente de los potencialmente beneficiarios.

Un aspecto general que comparten los diferentes subsidios, en mayor o menor medida, son: acreditar un estado de necesidad real por la falta de ingresos, la imposibilidad de acceder a cualquier otra prestación de nivel contributivo y, ostentar cargas familiares y/o tener un cierto rango de edad. Con estos rasgos se va perfilando una estructura que es muy similar a la utilizada por el IMV, con la excepción de la duración limitada en el tiempo.

A. Subsidio por desempleo RD 625/1985 (LGSS 274 y ss)

El subsidio se encuentra regulado en los art. 274 y ss, de la LGSS, donde se prevén ocho modalidades diferenciadas (art. 274 LGSS), para aquellos trabajadores desempleados que no cumpliesen los requisitos del nivel contributivo

³² Cruz roja España, *Informe anual sobre la vulnerabilidad social 2008-2009*, Madrid, Cruz roja España, 2010. p,29

³³ Arnal, María, <<Crisis, desempleo y pobreza: análisis de trayectorias de vida y estrategias en el mercado laboral>>, Finkel, Lucila y Parra, Pilar, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 31, 2013, n.º2, Pp 288 a 292

El subsidio se configura con unos requisitos generales: estar inscrito como demandante de empleo (art. 275.1 LGSS), carecer de rentas superiores al 75% del SMI (275.2 y 3 LGSS) y suscribir un compromiso de actividad (276.1 LGSS); además de requisitos específicos dependiendo de las diferentes modalidades.

B. Programas de activación del empleo:

Dentro de este apartado, enunciaré diferentes medidas legislativas de carácter temporal, para afrontar el estímulo de la creación de empleos, los cuales comparten los requisitos generales anteriores para acceder al subsidio de desempleo.

El Programa de activación del Empleo, PAE (RDL 16/2014), se trató de un programa temporal destinado a las personas desempleadas de larga duración, el cual conjugaban políticas activas de empleo y una dotación de recursos económicos (75% del IPREM). El PAE estuvo vigente hasta el 30 de abril de 2018, el legislador vía ley de Presupuestos Generales del Estado incorpora el Subsidio Extraordinario por Desempleo, el cual, sustituye en parte al PAE.

El Plan Prepara RDL (14/2017), fue un plan que se dirigía aquellos sujetos que hubiesen agotados la protección de desempleo con el objetivo de reciclarlos profesionalmente y, encarar con ciertas garantías el retorno a la esfera laboral. El Plan prepara fue la combinación de políticas activas de empleo y una dotación de recursos económicos (75% del IPREM). Como ocurre con el PAE, el Plan Prepara también perdió su vigencia el 30 de abril de 2018, con la entrada en vigor Subsidio Extraordinario por Desempleo.

Consecuentemente, llegamos al Subsidio extraordinario de desempleo, SED (ley 6/2018 PGE), esta figura asistencial nace por la derogación de los anteriores planes mencionados y con carácter temporal de 6 meses (no renovable), con la finalidad de no desproteger a los posibles beneficiarios de los anteriores planes.

El SED, de forma muy sintética, se caracteriza por ser un subsidio dirigido a personas que no tienen derecho a recibir otras ayudas (subsidijs o prestaciones) y, tienen carencia de rentas reales y acreditables. Por último, los beneficiarios han de tener responsabilidades familiares a su cargo.

C. Renta activa de inserción:

La Renta Activa de reinserción se crea a través del RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula un programa de reinserción para *aquellos desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo*.

En esencia, es una medida subsidiaria, es decir, no tener derecho a la prestación por desempleo contributivo y, a su vez, tampoco puede ser beneficiario del subsidio de desempleo y va destinada: a los ciudadanos que tengan más de 45 años, emigrantes retornados de más de 45 años, víctimas de violencia de género y personas con un grado de discapacidad del 33% o superior.

La RAI se concede con un periodo máximo de 11 meses y con una cuantía del 80% del IPREM, es decir, para el periodo actual es 451,92 euros. Como máximo se puede disfrutar en tres ocasiones y en periodos espaciados de 365 días (art. 2.4).

2.2.Figuras autonómicas, en especial: RGC (Ley 14/2017).

Desde el ámbito autonómico han sido los grandes impulsores de la implantación de rentas mínimas en sus territorios, tanto es así, que todas las comunidades han contado con alguna medida en este sentido. Ello ha comportado una amalgama muy heterogénea en cuanto a coberturas y requisitos de acceso, lo cual comporta desigualdades entre los territorios.

En este apartado, únicamente enunciare algunas de las figuras autonómicas más avanzadas en este ámbito y que sin duda alguna ha servido de inspiración al IMV:

- Renta garantizada de ingresos, de Euskadi.
- Renta Garantizada, de Navarra.
- Renta garantizada de ciudadanía, de Catalunya.

La RGC de ciudadanía, como ya he mencionado servirá como herramienta comparativa en los sucesivos apartados del trabajo.

Otro aspecto que quiero introducir, con el fin de desarrollarlo en posteriores apartados, es el aspecto competencial en el que se basan las figuras autonómicas. Es decir, desarrollan la competencia exclusiva de la asistencia social del artículo 148.1. 20º CE, el cual, puede crear cierta controversia en relación con las competencias exclusivas estatales del artículo 149 CE.

Necesariamente, habrá que buscar las diferencias esenciales entre las figuras autonómicas (externas a la SS) y el IMV (asistencia social interna), dado que podría concurrir una invasión competencial.

3. La contingencia del IMV

Una vez analizados los diferentes conceptos que justifican la creación del RDL 20/2020, en el siguiente apartado de esta obra académica, me centrare en la regulación concreta del IMV de forma comparativa con la RGC. Para una mayor comprensión de este apartado, iniciare mi discurso en todos los subapartados con la regulación concreta del IMV y, posteriormente observando similitudes o diferencias con la RGC; todo ello, con la finalidad conocer los rasgos más característicos del RDL 20/2020.

Una contingencia, según la Real Academia Española³⁴, se puede definir como “*la posibilidad de que algo, o, alguna cosa pueda suceder (o no)*”; o de forma más sintética, también lo define como un “*t k g u i q ö*

El IMV al ser una prestación de carácter económico y no contributivo de la Seguridad Social (art. 2.2. RDL 20/2020), nos exige atender a la definición del concepto de la propia Seguridad Social “*Puede entenderse por contingencia **el riesgo cuya materialización provoca el estado de necesidad, protegible mediante la prestación de Seguridad Social correspondiente***”³⁵.

Así pues, para poder perfilar cual es la contingencia del IMV, tendremos que contestar a la pregunta: ¿Cuál es el **riesgo** cuya materialización provoca el estado de necesidad?

La situación protegida en el IMV se configura *a priori*, como una herramienta de carácter preventivo, como se deduce del primer artículo de la ley, ya que va dirigida a “*prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas... cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas*” y; se reconoce el

³⁴ Real Academia Española. (22/02/2021). *Contingencia*. Fuente: <https://dle.rae.es/contingencia>

³⁵ Seguridad Social. (23/02/2021). *Glosario*. Fuente: <http://www.segsocial.es/wps/portal/wss/internet/Glosario#C>

“derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica para garantizar un nivel mínimo de renta” (art. 2.1 RDL 20/2020).

Al tratarse de un derecho subjetivo y, añadiendo la propia denominación del Real Decreto Ley, es decir: *“Ingreso Mínimo Vital”* se corre el riesgo de asociación con otra figura completamente distinta: Renta Básica, Renta Básica de Ciudadanía o Renta Básica Universal³⁶.

El RDL 20/2020, pretende garantizar una *“red de seguridad”*³⁷ para quien la necesite, pero, siempre y cuando *“se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en el presente real decreto-ley”* (art. 2.1 in fine RDL 20/2020) y con ello permitir *“el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad”* (art. 3.d) RDL 20/2020).

La situación de exclusión social que acabamos de reseñar es el rasgo definidor del perfil del solicitante, ya que, no será cualquier vulnerabilidad económica la que lleve a la situación de exclusión social, sino que, necesariamente será un perfil claramente desfavorecido. El IMV se ha diseñado con la vocación de ayudar a 2,3 millones de personas en situación de pobreza, de los cuales, 1,6 millones de personas estarían en pobreza extrema (el 80% del total del país)³⁸.

Es por este motivo, que hay autores en la materia como Daniel Raventós, que han definido de forma nítida el perfil del beneficiario: *“es una ayuda a quienes han*

³⁶ La Renta Básica se caracteriza porque: *“es un ingreso pagado por el estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva”*.

Raventós Pañella, Daniel, *la renta básica: introito*, Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, 2001:

³⁷ Ochando Claramunt, Carlos, <<El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto>>, Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, Vol.1, 2020, Nº3, pp. 162

³⁸ Ibid. P.163

*fracasado, a quienes han caído, a quienes son extremadamente pobres y además cumplen muchos requisitos”*³⁹.

Consecuentemente, en este momento ya podemos responder a la pregunta inicial, es decir, la contingencia del IMV comporta:” encontrarse ***en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes...***” en los términos establecidos en el RDL 20/2020 (art. 7.1. b RDL 20/2020) y acumulativamente el resto de los requisitos de acceso.

Con la previsión de la SS de esta nueva contingencia, se amplía la acción protectora más allá del catálogo de las prestaciones no contributivas establecidas en 1990⁴⁰; las cuales tenían un diseño restrictivo en cuanto a posibles beneficiarios.

Con la consecución del RDL 20/2020, se consigue tutelar aquellos ciudadanos que hasta entonces no podían acceder a una prestación no contributiva, es decir, aquellos que “careciendo de los recursos mínimos indispensables para subvenir a sus necesidades más elementales, ni eran personas mayores de 65 años, ni personas con discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento, ni tampoco eran desempleados, con edades comprendidas entre los 18 y los 65 años, que pudieran acceder a la variada gama de prestaciones por desempleo o asimiladas de naturaleza asistencial⁴¹”.

En cuanto a la RGC, podemos observar que la situación protegida es “... *asegurar los mínimos de una vida digna a las personas y unidades familiares que se encuentran en situación de pobreza... (art.1 ley 14/2017)*” y cumplir con el requisito de “*No disponer de una cantidad de ingresos, rentas o recursos económicos considerada mínima para atender las necesidades básicas de una vida digna (art.7.1. (d, ley 14/2017)*”.

³⁹ Raventós, Daniel, *El ingreso mínimo vital y la renta básica: nada que ver*, Sin permiso, 2020, p.1-2

⁴⁰ Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

⁴¹Barcelón Cobedo· Susana, <<Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de la tutela>>, Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, Vol.1, 2020, Nº3, p.172.

De esta primera aproximación, se pueden apreciar que las similitudes entre el IMV y la RGC son más que notables. En primer lugar, la RGC se dirige al mismo perfil de solicitante y, verbaliza de forma explícita que se dirige hacia un perfil marginal, dado que *“han de encontrarse en situación de pobreza”*.

Por otro lado, no es difícil convenir que tanto el IMV como la RGC comparten los elementos definidores de la contingencia, es decir: carencia de recursos económicos y que sean necesarios para satisfacer las necesidades básicas de los beneficiarios; los cuales, se pueden sintetizar en un único elemento característico: **la vulnerabilidad económica**.

La RGC, al igual que el IMV, es una prestación de naturaleza económica, de percepción periódica y se configura como derecho subjetivo de los ciudadanos (art. 2. 1 y 2 ley 14/2017). En este momento, es cuando las dos figuras legislativas se separan en la configuración, ya que, la RGC se configura en dos prestaciones diferenciadas:

La Ley 14/2017 primeramente reconoce: una prestación garantizada, “no condicionada”, sujeta a los requisitos establecidos por la presente ley. (art. 2.2. a, ley 14/2017).

Esta primera prestación, es la que comparte el diseño y los objetivos observados en el IMV, es decir, dotar al beneficiario de una renta económica mínima con la que satisfacer las necesidades más básicas. En este sentido, la RGC supone un avance muy significativo con el sistema de rentas mínimas, en cuanto que rompe con el paradigma anterior de ligar la prestación a la situación de desempleo y se configura entorno a la situación de riesgo de pobreza⁴².

El legislador catalán la denomina como no condicionada, pero, en realidad la no condicionalidad responde al esquema anterior de rentas mínimas de inserción, donde *“la renta mínima de inserción alcanza sus objetivos mediante la elaboración de un Plan individual de inserción y reinserción social y laboral...”* y los

⁴² Ysàs Molinero, Helena. «Alternativas de protección social de los trabajadores de edad frente al desempleo o al empleo precario: ¿perfección de rentas mínimas o tránsito hacia la renta básica?». Documentación laboral, Vol. 4, Núm. 112, 2017, p.13 obtenido: <https://ddd.uab.cat/record/18405>.

destinatarios están quedan obligados a “*firmar y cumplir el convenio de inserción que se establezca en cada caso*” (art. 3.1 y 7.a ley 10/1997). Consecuentemente, la Ley 14/2017 ha eliminado la obligatoriedad de contraer el compromiso de inserción como requisito de acceso para la prestación principal de la RGC; no así en la prestación complementaria.

La no condicionalidad, no se refiere tanto a una condición/requisito en sentido estricto, sino, a las contrapartidas que el beneficiario estaba obligado asumir; ya que, las condiciones de acceso no son más que restricciones al posible beneficiario⁴³ (edad, ingresos, bienes, búsqueda activa de empleo...) Por este motivo, la prestación en su tramo principal (y en su tramo complementario) incluye la obligación *de mantenerse inscritos en el Servicio Público de Empleo de Cataluña y no rechazar una oferta de trabajo adecuada...* (art. 11.2.e. ley 14/2017).

Estas obligaciones, en el caso del IMV tiene un cierto reflejo en artículo 33.1. g y 2.e, donde se condiciona la continuidad de la prestación a la obligación de acreditar su inscripción como demandante de empleo, dentro de los 6 meses posteriores a la notificación de la resolución y la obligación de participar en las estrategias de inclusión (art. 33.1. g RDL 20/2020). En cuanto a la acreditación de demandante de empleo, hay que recordar, que el RDL 20/2020 en su redacción inicial sí que introducía como requisito la necesidad de figurar inscrito como demandante de empleo aquellas personas mayores de 18 años y que estuviesen desempleadas (art. 7.1.d. RDL 20/2020). Este requisito causó una gran contradicción, dado que desde el 16 de marzo de 2020 el Servicio Público de Desempleo⁴⁴ había cerrado sus delegaciones a las gestiones presenciales a causa del coronavirus; esta situación de facto dificultaba mucho la inscripción como demandante de empleo. Por estos

⁴³Martínez Virto, Lucía, <<Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral >>, Cuadernos de relaciones laborales, Vol. 37, nº 1, 2019, p.166.

⁴⁴ La Moncloa. (30/03/2021). *El Servicio Público de Empleo Estatal cierra la atención al público presencial en sus Oficinas de Empleo.* Fuente: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Paginas/2020/150320-sepe.aspx>

motivos, se eliminó este requisito a partir del 23 de septiembre de 2020, tras la publicación en el BOE de diferentes modificaciones del RDL 20/2020.

El RDL 20/2020 al contrario que la RGC, no contempla la obligación de imponer al beneficiario la obligación de aceptar ofertas de empleo, pero; no sería descabellado que una reforma futura la introdujese, dado, que no *“haber rechazado oferta de empleo adecuada”* es una situación que la LGSS ya utiliza como requisito de acceso de algunas figuras del nivel asistencial: subsidio de desempleo (art. 274.1 LGSS) y el subsidio extraordinario de desempleo (LGSS disposición adicional vigesimoséptima 4.a). En este sentido, el IMV y la RGC, se pueden considerar que se sitúan a medio camino del sistema clásico de rentas mínimas y una prestación de las rentas básicas⁴⁵. Me explico, en el IMV y la RGC no se liga la prestación a suscribir el compromiso de actividad (rentas mínimas) pero, tampoco se da total libertad al beneficiario como ocurre en las rentas básicas, el cual, puede elegir entre trabajar o no sin que afecte al derecho de cobro de la prestación.

Por tanto, de igual forma que el IMV, la RGC es una “prestación económica condicionadas a cierta situación de necesidad establecida *ex ante* (la vulnerabilidad económica), y cuya lógica no es otra que ofrecer una ayuda *ex post* a las personas que se encuentren en dicha situación de necesidad y **puedan demostrar a la Administración Pública que son “merecedoras” de tutela *ex post***⁴⁶”

La RGC también contempla una: prestación complementaria de activación e inserción, condicionada al compromiso de elaborar, y, en su caso, seguir, un plan de inclusión social o de inserción laboral.... (art. 2.2. b, ley 14/2017).

La prestación complementaria de la RGC no tiene reflejo directo en el RDL 20/2020, al carecer el IMV de contrapartidas hacia el beneficiario; aunque, sí que se prevé el diseño de estrategias dirigidas a la eliminación de los obstáculos sociales o laborales que dificultan la cohesión social (art. 28.1. RDL 20/2020) mediante el

⁴⁵ Ibid. cita 9, p. 14.

⁴⁶ Bollain, Julen y Raventós, Daniel, *La Renta Básica Incondicional ante las limitaciones de las Rentas Mínimas*, Sin permiso, 2019, PP.2-3

desincentivo al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones (art. 3.1.d RDL 20/2020).

Con esta prestación complementaria, nos encontramos con la reformulación de la antigua renta mínima de inserción, pero, con la singularidad de que ya no es obligatorio un plan de inserción (como contrapartida) y se configura en torno a la voluntad explícita de los posibles beneficiarios (art. 3.2. b, ley 14/2017). Por este motivo, el posible beneficiario en el momento de cursar la solicitud de la prestación principal de la RGC también podrá solicitar la prestación complementaria (o no); primando en todo momento la voluntad de este, ya que, la solicitud conlleva la obligación de someterse al plan de inclusión social o de inserción laboral.

Otro rasgo diferenciador con la antigua Renta Mínima de Inserción (RMI) es, la necesidad de diferenciar las necesidades de cada grupo de posibles perceptores⁴⁷. En la RMI se condicionaba la prestación a realizar un plan personalizado de inclusión social y reinserción laboral, de tal forma, que se perfilaba al posible perceptor de forma homogénea⁴⁸ y, consecuentemente, se obviaba la diversidad entre los perfiles de sujetos que pueden optar a la prestación complementaria.

Por ejemplo, no serán necesarias las mismas medidas para parados de larga duración sin derecho a prestaciones que, para una persona con graves déficits de integración social (v.g. politoxicómano).

Por este motivo, se hace necesario separar la inserción laboral de la inclusión social, dado que no existe relación directa entre las dos situaciones de forma inequívoca entre los posibles beneficiarios; es decir, *“no todos los excluidos se encuentran en*

⁴⁷ Ballester, Ramón. *Los programas de Garantía de rentas en España: la Renta Mínima de Inserción catalana y sus componentes de Inserción laboral*, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012, P.14

⁴⁸ La RMI catalana es un ejemplo de políticas activa de empleo. Los instrumentos utilizados dentro de las políticas activas pueden ser de dos tipos. El primero, los incentivos (formación básica y ocupacional, orientación en la búsqueda de empleo, incentivos laborales de carácter económico). El segundo, los desincentivos (participación obligatoria en los programas, existencia de sanciones por incumplimiento de las obligaciones). Los primeros constituyen la vertiente positiva de la activación; los segundos, la negativa. Ibid. P. 18.

la misma situación de carencia de ingresos, ni todos los ciudadanos sin recursos necesitan un proceso de inserción.⁴⁹

Consecuentemente, en la RGC la contingencia es idéntica al IMV: *“No disponer de una cantidad de ingresos, rentas o recursos económicos considerada mínima para atender las necesidades básicas de una vida digna, de acuerdo con el importe correspondiente de la renta garantizada de ciudadanía en relación con el umbral de ingresos fijado por el indicador de renta de suficiencia de Cataluña (art.7.1. d, ley 14/2017)”*.

Hasta este punto de la exposición, hemos conseguido perfilar una idea aproximada de la contingencia del IMV y de la RGC, pero, en derecho siempre tenemos la obligación de definir los conceptos de forma clara y precisa.

Por este motivo, para averiguar qué sujetos pueden ser beneficiarios, necesariamente hay que responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la situación de vulnerabilidad económica?

3.1.La situación de vulnerabilidad económica en el IMV.

La situación de vulnerabilidad económica la desarrolla el artículo 8º del Real Decreto Ley 20/2020, donde se configuran dos vías dependiendo de la situación el demandante del subsidio, es decir, computando la capacidad económica de forma individual o de una unidad de convivencia en su conjunto.

El criterio general del IMV, apunta a que se apreciara la vulnerabilidad económica cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales, tanto para los beneficiarios individuales o del conjunto de la unidad familiar, sea al menos inferior en diez euros a la cuantía que le correspondiera si fuese perceptor del IMV,

⁴⁹ Purcalla Bonilla, M. Angel, , *La renta Mínima de inserción en el sistema de protección social*, Barcelona, Instituto de estudios Autonómicos (Generalitat de Catalunya), 2006, P.183

es decir, para el caso de un beneficiario individual, en el ejercicio 2021, serían 5.639,20 euros anuales⁵⁰ o 469,93 euros mensuales.

El criterio general aumentara o disminuirá, tanto en cuanto, los recursos a computar se traten de un solicitante individual o, se trate de unidades de convivencia. Por este motivo, se crea una escala⁵¹ donde se otorga un valor por cada integrante de la solicitud:

Para el primer adulto 100% de la cuantía (art.10.2. A RDL 20/2020) y, para el resto de los miembros se aumentará un 30% hasta un máximo del 220% (art.10.2. B RDL 20/2020). Además, en el caso de que se trate de una familia monoparental, o que los descendientes o menores convivan con sus abuelos, guardadores o acogedores que tengan acreditados un grado 3 de dependencia se añadirá un complemento de un 22% (art.10.2.C RDL 20/2020).

La cuantía del IMV, se ha configurado mediante un principio de adecuación social finalista, que se expresa en dos sentidos⁵²:

1. El ingreso garantizado se califica como “vital”, lo cual, habría de garantizar un mínimo de renta necesaria para cubrir una vida digna, en concordancia, con los objetivos europeos materia de derechos sociales (EMI)⁵³; y no un

⁵⁰ Artículo 36.1 en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 y, art. 3.1. RD 46/2021 de 26 de enero, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2021.

⁵¹ Ver anexos.

⁵² Pérez Monero, Jose Luis, <<El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital >> Labos Revista de Derecho de la Seguridad Social, Vol. 1, 2020, nº 24, P.18

⁵³ Véase el principio 14 del Pilar Europeo de Derechos Sociales: Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.

Comisión Europea. (30/03/2021). El pilar europeo de derechos sociales en veinte principios. Fuente: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20->

simple nivel de subsistencia. Con ello se diferencia de las rentas mínimas, que son aquellas: *“destinada a aquellas unidades familiares que carezcan de medios económicos suficientes con que atender las necesidades básicas de la vida... y con el fin último de posibilitar la salida de la situación de marginación en la que se encuentran*⁵⁴.”

2. La acción protectora diferencia las diferentes estructuras familiares o de convivencia y, las necesidades de los beneficiarios, es decir, pueden ser individuales o unidades de convivencia (art. 3.a. RDL 20/2020).

El RDL 20/2020 toma prestado el modelo de las prestaciones no contributivas ordinarias del régimen de la SS, donde se considera que concurre carencia de rentas:” cuando *la suma, en cómputo anual, de los mismos* (rentas o ingresos) *sea inferior al importe, también en cómputo anual, de la prestación*” (art.363. 1. D LGSS). De igual forma, el importe anual que opera como límite de acceso al IMV, se fijará de forma anual mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 10.2.a RDL 20/2020 y 364. 1 LGSS).

Si bien es cierto que donde las dos figuras se apartan ligeramente es el número de pagos de la prestación, es decir, el IMV será hará efectiva mensualmente (art. 9 RDL 20/2020); en cambio, para las prestaciones no contributivas se establecen 14 mensualidades (art. 46.2 LGSS)

La situación de vulnerabilidad económica, en el caso del RGC, el art. 7.1.d (ley 14/2017) especifica que la contingencia se basará en: *“no disponer de una cantidad de ingresos, rentas o recursos económicos considerada mínima para atender las necesidades básicas de una vida digna*”. Para dotarle de contenido a estas necesidades indeterminadas, tenemos que atender al Indicador de Renta de

principles_es#:~:text=Enlaces%20relacionados-

,El%20pilar%20europeo%20de%20derechos%20sociales%20consiste%20en%20dar%20a,Condiciones%20de%20trabajo%20justas.

⁵⁴ Olmeda Freire, Gladys B, <<La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo>>, Generalitat Valenciana, Revista de Treball, economía i societat, vol.1, 1997, nº7, P.36

Suficiencia (en adelante IRSC), establecido mediante la ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico; el cual, sirve para valorar las situaciones de necesidad y poder acceder a las prestaciones ofrecidas por la Generalitat de Cataluña.

La cifra concreta que servirá como límite en el IRSC, será la que determine el Parlamento de Catalunya mediante la ley de presupuestos de la Generalitat de Cataluña, de forma anual⁵⁵. El IRSC y la cuantía de la RGC, mantienen una relación de equivalencia, dado que se fijará *del importe correspondiente de la renta garantizada de ciudadanía en relación con el umbral del IRSC*⁵⁶

A pesar de las previsiones de actualización anual del IRSC mediante los presupuestos, se da la circunstancia que el indicador no se ha actualizado en una década⁵⁶. Pero esta situación puede cambiar en breve, dado que la misma disposición adicional en su punto tercero, incluye la autorización al gobierno catalán de incrementar el IRSC en la misma proporción que la administración central aumente el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) para el ejercicio 2021; y se da la situación que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 incluye un aumento del IPREM en un 5,03%. Por esta razón, a pesar de que la posible modificación sea de carácter potestativo, habrá que estar a la espera ante una posible actualización.

Como síntesis, en la RGC de la misma manera que en el IMV, la cuantía a la que opte el posible beneficiario será la que establezca el límite de ingresos permitidos⁵⁷.

⁵⁵ Para el ejercicio 2021, nos encontramos ante la situación de prórroga de la Ley 4/2020, de 29 de abril, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2020; la cual, en la disposición adicional decimoséptima fija el IRSC para el ejercicio de 2021: en 569,12 euros (14 pagas), 664 euros (12 pagas) y 7.967,73 euros anuales.

⁵⁶ CCOO. (07/03/2021) *CC.OO. reclama que el consenso sobre pensiones del Pacto de Toledo se acompañe de la actualización urgente del Indicador de Renta de Suficiencia (IRSC)*. Fuente: <https://www.ccoo.cat/aspnet/noticia.aspx?id=233703>

⁵⁷ 1 adulto: 100% IRSC, 2 adultos 150%, 3adultos 165%, 4 adultos 180% y 5 adultos 182% IRSC. Art. 18 ley 14/2017.

3.2.¿Cuándo se ha de producir la vulnerabilidad económica en el IMV?

Como he indicado anteriormente, las prestaciones de la SS se caracterizan por tener que acreditar ciertas situaciones de necesidad *ex ante*; por esta razón, tenemos que preguntarnos cuál es el periodo computable para poder acreditar la vulnerabilidad económica en los términos del RDL 20/2020.

Pues bien, para que se aprecie la situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio (art. 7.1.b RDL 20/2020), será necesario que el beneficiario individual o la unidad de convivencia en su conjunto (art. 8.1 RDL 20/2020) puedan demostrar que el promedio mensual de ingresos o rentas anuales computables es inferior a 10 euros a la cuantía que le correspondería percibir del IMV pero, siempre *correspondiente al ejercicio anterior* (art. 8.2. RDL 20/2020); en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia (art. 10 RDL 20/2020).

Por tanto, la regla general será la de acreditar la vulnerabilidad económica del ejercicio anterior. No obstante, en el escenario en el cuál nació el IMV, aplicar la regla general de forma estricta, hubiese sido de facto vaciarlo de contenido y de sentido a la medida, dado que se excluiría a todos los ciudadanos vulnerablemente económicos debido a la covid-19.

Consecuentemente, se introdujo la Disposición transitoria tercera, la cual, prevé la posibilidad de presentar solicitudes: “*en aquellos supuestos de vulnerabilidad económica que se hayan producido durante el año en curso*” con la condición subsidiaria, que “*no sean beneficiarios de prestaciones o subsidios de desempleo*”. Inicialmente su vigencia fue fijada hasta el 31 de diciembre de 2020, pero como consecuencia de la persistencia de la pandemia este plazo fue modificado y, en la actualidad, se permiten presentar solicitudes hasta el 31 de diciembre de 2021.

En estos casos excepcionales, “*se considerará la parte proporcional de los ingresos que haya tenido la unidad de convivencia durante el tiempo transcurrido en el año corriente...*”. En este supuesto, el Instituto Nacional de la Seguridad Social con el fin de averiguar y acreditar los ingresos obtenidos en el año en curso, utilizará los

datos obrantes en sus propias bases de datos o ficheros y; como último recurso, las que figuren en la declaración responsable que aporte el interesado.

Acumulativamente, también se tendrá que cumplir con el requisito de que *“cuyos ingresos no superen en más del 50 por ciento de los límites establecidos para toda la unidad de convivencia”* (establecidos en el RDL 20/2020). La SS para fiscalizar que cumple esta situación, tomará en consideración el último ejercicio fiscal que las Administraciones Tributarias tengan información suficiente.

Como último requisito, introduciré otro aspecto de suma importancia como es el patrimonio, el cual, desarrollare posteriormente. Para ser perceptor del IMV y acreditar vulnerabilidad económica en el año en curso, no podrá superar *“la mitad de los límites de patrimonio neto establecidos de forma general para las citadas unidades de convivencia”*.

Antes de finalizar este apartado, quiero recordar que la SS se reserva la facultad de revisar de oficio los actos relativos al IMV, en el plazo de 4 años (art. 17.1. RDL 20/2020). Por tanto, con toda seguridad, se darán regularizaciones de las cantidades percibidas por los beneficiarios (de igual forma como ha ocurrido con la gestión de los ERTes⁵⁸) y; conllevando aparejada, la reclamación por parte de la SS de prestaciones indebidamente percibidas a causa de datos erróneos o inexactos sobre la acreditación de rentas e ingresos de la unidad familiar.

En este momento de la redacción, es cuando me dispondré a averiguar el momento en que se ha de producir la vulnerabilidad económica en la RGC. Como decía anteriormente, la RGC se caracteriza por tener dos prestaciones diferenciadas: Una prestación económica periódica garantizada, destinadas a las personas y unidades familiares que no disponen de ingresos (art. 3.1. ley 14/2017) y, por otro lado, una prestación de complementaria de activación e inserción, de carácter económico, periódico, temporal y voluntario. (art. 3.2. ley 14/2017).

⁵⁸ La avalancha de ertes originada tras la irrupción de la covid ha provocado que algunos de los trabajadores afectados hayan cobrado erróneamente sus prestaciones. Algunos han cobrado de menos y otros de más. Esto último puede provocar que el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) reclame al afectado las cantidades percibidas y que no debería haber cobrado.

En línea con lo que ocurre con las prestaciones de la SS y el propio IMV, la RGC reclama una situación de necesidad anterior a la solicitud de la prestación, por esta razón: “*la situación de insuficiencia de ingresos y recursos debe darse, como mínimo, durante los dos meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud de la renta garantizada de ciudadanía*”; pero además, se condiciona su percepción a la persistencia de la vulnerabilidad económica “*mientras se tramita y se percibe la prestación*” (art. 7.1. d. in fine ley 14/2017)⁵⁹.

Por tanto, se ha de acreditar **dos meses** de insuficiencia económica con anterioridad a la presentación de la solicitud y, el mantenimiento de la situación de necesidad durante la tramitación administrativa; lo cual puede comportar situaciones del todo indeseadas o cuanto menos paradójicas.

Me explico, con la aprobación del IMV, una de las grandes incógnitas es ver cómo cada comunidad autónoma decide adaptarse a la aparición de esta prestación a nivel nacional; dado que se configura como un mínimo estatal y, consecuentemente, no computan como ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas (art. 8.2. in fine RDL 20/2020). En el caso de la RGC, la Generalitat promulgó el decreto ley 28/2020, de 21 julio, por el cual modifica la ley 14/2017, adaptando las prestaciones sociales con el fin de armonizarlas con IMV. El decreto ley regula el procedimiento de mantenimiento de los perceptores actuales de la RGC y de aquellos que la hubiesen solicitado. Aunque hay que advertir, que el decreto ley no fue convalidado y decayó su vigencia el 14 de agosto (DOGC 8201).

Otra diferencia notable, es que el RDL 20/2020 no condiciona la persistencia de la vulnerabilidad económica (y demás requisitos) durante el plazo de tramitación; dado que para el compute de ingresos se utilizará el ejercicio anterior de la solicitud (art. 18.2. RDL 20/2020). Si bien es cierto, que es una condición para su mantenimiento estará supeditada siempre a que se mantengan los circunstancias que

⁵⁹ Aunque de forma excepcional, también cabe la posibilidad de acceder aquellas personas que no cumplan los requisitos (incluido el anterior), *en las que se encuentren en una situación de especial necesidad* (art. 8.3. ley 14/2017).

motivaron la concesión, así como, el mantenimiento del resto de los requisitos y obligaciones que impone el RDL 20/2020 al beneficiario (art. 12. 1. RDL 20/2020).

Con todo ello, estoy introduciendo la posibilidad que tiene el perceptor de compatibilizar el cobro del IMV con las rentas del trabajo, tanto por cuenta ajena como propia; la cual, la desarrollare posteriormente.

3.3.¿Qué ingresos computan a efectos de acreditar la situación legal de vulnerabilidad económica en el IMV?

Con carácter general, la situación de vulnerabilidad económica será aquella que sea 10 euros inferior a la prestación que pudiese optar el beneficiario. Por este motivo, necesariamente tendremos que averiguar los ingresos o patrimonios que computan a los efectos de poder acceder al IMV. Como regla general, cualquier tipo de renta se computará en su valor integro, incluido el ingreso de pensiones y prestaciones (contributivas y no contributivas), tanto públicas como privadas (art. 18.1. d. RDL 20/2020). Se exceptiona de esta regla, los rendimientos de actividades económicas y los arrendamientos de bienes inmuebles que computaran por el rendimiento neto (art. 18.1.a RDL 20/2020).

A efectos del cumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica, ***no computarán*** como ingresos los siguientes (art. 18.1.e RDL 20/2020):

1. *“Los ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas.*
2. *Las prestaciones y ayudas económicas públicas finalistas que hayan sido concedidas para cubrir una necesidad específica de cualquiera de las personas integrantes de la unidad de convivencia, tales como becas o ayudas para el estudio, ayudas por vivienda, ayudas de emergencia, y otras similares.*
3. *Las rentas exentas a las que se refieren los párrafos b), c), d), i), j), n), q), r), s), t) e y) del artículo 7 de la Ley 35/2006⁶⁰, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial*

⁶⁰ Véase en el anexo 3.

de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio”.

En todo caso, para apreciar la vulnerabilidad económica se ha de atender al patrimonio del ciudadano o la de la unidad de convivencia a la cual pertenezca, ya que, en ningún caso se entenderá que sufre vulnerabilidad económica cuando “ *la persona beneficiaria individual sea titular de un patrimonio valorado, ... , en un importe igual o superior a tres veces la cuantía correspondiente de renta garantizada por el ingreso mínimo vital para una persona beneficiaria individual*”; y en el caso de unidades de convivencia: “*se entenderá que no concurre este requisito cuando sean titulares de un patrimonio (excluida la vivienda habitual art. 18.4.a RDL 20/2020) valorado en un importe igual o superior a la cuantía resultante de aplicar la escala de incrementos que figura en el anexo II*”⁶¹(art. 8.3. RDL 20/2020).

Además, la disposición adicional séptima, se autoriza al gobierno (a propuesta de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones) a modificar la anterior escala, en la medida en que evolucionen las circunstancias sociales, económicas y de vulnerabilidad social.

Además, se prevé una exclusión al acceso al IMV de los hogares donde resida un autónomo societario (sin entrar a valorar el patrimonio) que “***sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad***” (art. 8.3. *in fine* RDL 20/2020). Exclusión de gran calado, dado que se estima que a mediados de 2019 en España había 1.272.985⁶² autónomos formando parte de sociedades (38,7% del total) de los cuales, un gran número seguramente serán administradores de la sociedad y habrán sufrido la crisis económica acareada por el covid-19.

En cuanto a los ingresos que computan a efectos de acreditar la situación legal de vulnerabilidad económica en la RGC, ley 14/2017 en su artículo 8.1. concreta los

⁶¹ Ver anexo 4.

⁶² Asociación para el Progreso de la dirección. (09/03/2021). *Autónomos societarios: que son, cómo cotizan y qué ventajas tienen*. Fuente: <https://www.apd.es/autonomos-societarios-que-son/>

ingresos, las rentas y los recursos que se tienen en cuenta para evaluar el cumplimiento del requisito establecido por el artículo 7.1.d. A groso modo, tanto el IMV como la RGC tienen en cuenta los mismos conceptos para la acreditación de la vulneración económica, pero existe alguna diferencia notable:

Una gran diferencia surge en cuanto al cómputo del patrimonio, de igual forma que en el IMV, la vivienda habitual se excepciona del cómputo del patrimonio; pero no tendrán derecho a la RGC: *“las personas o unidades familiares que disponen de bienes muebles o inmuebles suficientes cuyo valor o rendimientos aseguran los mínimos de una vida digna... (art. 7.2.e ley 14/2017)”*.

A consecuencia de ello, tendremos que acudir al decreto 55/2020, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2017; para concretar que se consideran “bienes muebles o inmuebles” de suficiente valor para el aseguramiento de una vida digna. El artículo 23 del reglamento, destaca que para realizar la determinación del patrimonio se tendrá en cuenta el patrimonio de la unidad familiar en su conjunto; considerándose patrimonio: *cualquier bien inmueble urbano o rustico, bienes muebles especialmente valiosos, títulos valores u otros productos bancarios similares, dinero en efectivo o derechos de fácil realización y los vehículos a motor*.

En cuanto a los bienes inmuebles, *ni la persona titular ni ningún otro miembro de la unidad familiar puede tener en propiedad un bien inmueble* (art. 24.1. D55/2020), *que superen el importe anual de la RGC que le corresponde a la unidad familiar* (art. 24.3. D 55/2020); atendiendo al mayor de los valores del inmueble, es decir: al catastral o al valor de adquisición a la fecha de devengo de la prestación (art. 24.2. D 55/2020). De igual forma, los vehículos a motor de la unidad familiar que se considere que son necesarios para el transporte básico de estos, también estarán excluidos del cómputo. El término de transporte básico no es definido por el decreto, con lo que, en la práctica, puede ser un elemento generador de situaciones injustas en la valoración del patrimonio.

Además, la ley catalana no tiene en cuenta una escala de valoración del patrimonio como método corrector, como ocurre en el caso del IMV; sino que únicamente

utiliza el importe que le correspondería al beneficiario del RGC como límite de patrimonio (art. 11.1. d. D55/2020 en relación con el art 7.1. d y 8.1. b ley 14/2017).

Por tanto, la ley catalana es mucho más restrictiva y discrecional que el RDL 20/2020, poniendo un ejemplo práctico se puede observar mejor: el límite patrimonial de la RGC para una unidad familiar de 5 miembros adultos es 14.496 euros; en cambio, en la misma situación el IMV tiene un límite de 43.985,76 euros.

Esta situación, en la práctica excluye a cualquier persona o unidad familiar que posea un mínimo patrimonio (a excepción de la habitual y algún vehículo a motor). Esta discrecionalidad, obedece a la configuración de la RGC como la última red de protección social (art. 4.2. ley 14/2017).

3.4.Compatibilidad con las rentas del trabajo:

Un objetivo fundamental del IMV, es *“la reducción de la pobreza, especialmente la pobreza extrema...; al asegurar un determinado nivel de renta”* (EM V) *“a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia”* (EM II). Pero no hay que olvidar, que el objetivo primario que da sentido al IMV, es *“garantizar la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica”*, en especial *“los ámbitos laborales, educativo, o social de los individuos”* para *“evitar las trampas de pobreza”* (EM III).

Por este motivo, primeramente, tenemos que delimitar el concepto, es decir, que se entiende por trampa de pobreza: es *“la penalización que comporta el aceptar por parte del beneficiario de un subsidio condicionado un trabajo remunerado”*⁶³

El RDL 20/2020 intenta evitar que la percepción del IMV no desincentive en la participación en el mercado laboral, por lo que el artículo 8.4 hace compatible la percepción con las rentas del trabajo o la actividad por cuenta ajena individual, ya sea de uno o varios miembros de la unidad familiar.

⁶³ Daniel Raventós Pañella, Daniel, op. Cit.

La posibilidad de compatibilizar el IMV y las rentas del trabajo es un hecho, y es un elemento de gran importancia, ya que, con ello se permite un reconocer un nuevo perfil de pobreza como es el del “trabajador pobre”, que es aquella *“persona que tiene un empleo pero que, por sus circunstancias personales y/o familiares, sus ingresos no le permiten salir de la situación de pobreza”*⁶⁴.

Con ello, se rompe en cierta forma el paradigma actual de las RMI (donde las rentas del trabajo suelen ser incompatibles) y, le permite no centrarse únicamente en las personas en situación de exclusión social, sino que; también le permite tutelar aquellas personas que no están en esa situación, pero cuyos ingresos los sitúan por debajo del umbral de la pobreza, como son los trabajadores pobres⁶⁵.

Lo que ocurre, que el IMV permanece pendiente de desarrollo reglamentario, la cual cosa, imposibilita la delimitación de los umbrales que no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente en relación con el criterio general del artículo 8.2; y, consecuentemente, la cantidad de dinero que puede hacer compatible con la prestación.

Ante esta anomalía, como marco de referencia podemos tomar las palabras de José Luis Escrivá (ministro de Seguridad Social, Inclusión y Migraciones) al ser preguntado por esta cuestión: *“Si recibes el IMV y encuentras un empleo, vamos a establecer incentivos de forma que el salario que cobres no se restará íntegramente para calcular tu prestación, con lo cual **tu renta total mejorará**”*⁶⁶.

⁶⁴ Gala Durán, Carolina, << los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital>>, IUSLabor. Revista de análisis del Derecho del Trabajo (en línea), 2020, n°2, P.3, (12/03/2021) fuente: <https://www.raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/372602>

⁶⁵ Gala duran, Carolina, <<El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes>>, trabajo, persona, derecho, mercado. Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social (en línea), 2020, n°1, p. 23, (09/03/2021) fuente: <https://revistascientificas.us.es/index.php/Trabajo-Persona-Derecho-Merca/article/view/12965/12248>

⁶⁶ 20 minutos. (12/03/2021) *Ingreso Mínimo: ¿desincentiva buscar trabajo cobrar 462 euros trabajando y sin trabajar? Escrivá corrige a Pablo Iglesias.* fuente: <https://www.20minutos.es/noticia/4276976/0/ingreso-minimo-desincentiva-buscar-empleo-cobrar-462-trabajando-escriba-corrige-pablo-iglesias/#>

Pero a pesar de las palabras del ministro, desde la asociación EAPN España denuncia que “*en la práctica se aplican descuentos **no explicados** que llevan a cuantías del IMV de 100 o 200 euros. Por esta razón, es importante que se aclare el tema de los ingresos laborales, si el descuento a aplicar es 1 x 1, **esto conllevará probablemente el abandono de dichos trabajos***⁶⁷”; lo cual, puede dejar la intención de eliminar las trampas de pobreza en un ejercicio de retórica estéril.

Por último, este desarrollo reglamentario, se ha de realizar en el marco del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, las cuales, han de prestar especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales (Art. 8.4 del RDL 20/2020).

En cuanto a la RGC, la ley 14/2017 delimita la compatibilidad de RGC con las rentas del trabajo a tiempo parcial y, únicamente en ciertos casos:

- a) Familias monoparentales con hijos a cargo.
- b) Personas que hasta la entrada en vigor de la presente ley sean beneficiarias de la renta mínima de inserción y las estén compatibilizando con rentas de contratos de trabajo a tiempo parcial.
- c) Perceptores de la renta garantizada de ciudadanía que obtengan un contrato de trabajo a tiempo parcial con unos ingresos inferiores al importe correspondiente de la renta garantizada de ciudadanía.

En todos los casos, el importe de la prestación de la renta garantizada de ciudadanía consiste en la diferencia entre las rentas del trabajo y el importe de la prestación (disposición transitoria cuarta ley 14/2017).

⁶⁷ Malgesini, Graciela, *Situación del ingreso mínimo vital*, Madrid, EAP España, 2020, p.18

3.5.Situación especial: Asignación económica por hijo o menor acogido a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%.

El artículo 16 del RDL 20/2020 introduce la incompatibilidad del IMV con la percepción de la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o que la discapacidad fuese menor al 33%. Consecuentemente, los actuales beneficiarios de la asignación deberán optar entre una u otra, en función de las cuantías, es decir: cuando la asignación fuese menor al IMV, se le reconocerá este último de forma automática; pero, cuando fuese superior la asignación tiene la opción de escoger entre la asignación y el IMV.

En realidad, lo que se produce es una integración de esta figura en el IMV, dado que la disposición transitoria séptima veta la posibilidad de presentar nuevas solicitudes a la entrada en vigor del RDL 20/2020, manteniendo la vigencia de esta asignación, hasta que dejen de concurrir los requisitos que dieron lugar a esta.

La integración obedece a la reorganización del sistema de la Seguridad Social, reordenando las diferentes prestaciones para que no se den duplicidades (EM III). Hasta la entrada en vigor del RDL 20/2020, la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%, pertenecía a las prestaciones familiares de la Seguridad Social.

Este tipo de prestación “*se establece para hacer frente a la situación de necesidad económica o de incremento en las cargas económicas de la familia, que pueden producirse para determinadas personas por tener uno o varios hijos o menores acogidos a cargo; y que, en definitiva, **consisten, esencialmente, en una cantidad a cubrir los gastos del hijo o menor acogido, que, además, deben ser cubiertos en virtud de la obligación alimenticia por sus ascendientes.***”⁶⁸ Por este motivo, su

⁶⁸ Blasco Lahoz, J. Francisco. <<las prestaciones familiares>> en *curso de seguridad social*, Valencia, editorial Tirant lo Blanch, 2019, P.645

finalidad es compensar los gastos generados por los familiares a cargo⁶⁹ y no de cualquier otra índole.

En principio, no necesariamente habría de conllevar “*encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes...*” (art. 7.1. b RDL 20/2020) que necesite la acción protectora de la SS para “*prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social*” (art.1 RDL 20/2020); en los términos del RDL 20/2020.

En síntesis, el IMV se fundamenta por carecer de los ingresos suficientes para desarrollar una vida digna en función de la unidad de convivencia y; la asignación en el aumento de los gastos derivado del nacimiento y cuidado de hijos, por este motivo, se reconocerá “*una asignación económica por cada hijo (o menor acogido) menor de dieciocho años o mayor si está afectado por una discapacidad igual o superior al 65%*” (art. 351.a LGSS texto en vigor hasta el 01/06/2020).

El beneficiario será quien tenga a cargo el hijo o el menor acogido (art. 352.1.a LGSS) siempre que no perciba más ingresos que los que se establezcan en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, el cual, se elevará un 15 % por cada hijo y; *únicamente se computarán los ingresos de forma simultánea los del padre y madre* (art.352.1.c LGSS).

Con todo ello, el perfil del beneficiario es cuasi idéntico al del IMV, dado que se establece un umbral de renta excesivamente bajo para tener derecho a la prestación y se reconoce una prestación de cuantía muy escasa, consiguiendo un nivel de cobertura insuficiente⁷⁰. Por estos motivos, UNICEF⁷¹ advierte que esta prestación

⁶⁹ Buenaga Ceballos, Óscar. << la familia como contingencia protegida (III): las prestaciones familiares en sentido estricto (2)>> en *la protección de la familia en el sistema de Seguridad social español*, Editorial Dykinson, 2014, pp. 271 a 272.

⁷⁰ García Romero, Belén, <<la protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora>>, *Documentación laboral: Revista de la asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, vol. 2, 2015, nº 1, p.61 a 62.

⁷¹ UNICEF. (31/03/2021). Ingreso Mínimo Vital y prestación por hijo a cargo: claves para reducir la pobreza infantil en España. Fuente: <https://www.unicef.es/noticia/imv-y-prestacion-por-hijo-cargo-claves-para-reducir-la-pobreza-infantil-en-espana>

no debería sustituirse por el IMV, dado que su finalidad específica es la de reducir las altas tasas de pobreza infantil, y en todo caso; se debería mantener y aumentar la cuantía de la prestación para reducir la pobreza infantil.

La asimilación de la asignación económica por hijo o menor con discapacidad inferior del 33%, en la práctica supone establecer un límite de ingresos más estrictos al de la asignación. A consecuencia de ello, se pasará de computar únicamente los ingresos de los progenitores a computar toda la unidad familiar; *“pudiendo darse el caso de desprotección de colectivos vulnerables al final del periodo transitorio, a pesar de la cuantía superior que supone el reconocimiento del IMV con respecto a la prestación actual”*.⁷²

Pongamos un ejemplo de desprotección: tomando en consideración los límites de ingresos de 2021, con relación al ejercicio anterior, en un hogar formado por dos adultos y tres hijos tiene como límite de ingresos son 12.420,24 euros para el IMV; y en el caso de la asignación familiar para la misma situación el límite es 16.296,80 euros.⁷³

⁷² Díaz Mordillo, María Alexandra. <<El Ingreso Mínimo Vital como reto Social: una visión practica>> e-Revista Internacional de la Protección Social, vol.5, 2020, nº2, P.43

⁷³ Seguridad Social (16/03/2021). *límites de ingresos*. Fuente: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10967/27924/2dffb310-1f20-4c9f-ae95-e55c31b6030f/tablalimiteingresosfamiliasnonumerosas#tablalimiteingresosfamiliasnonumerosas>

4. Interacción en el IMV y la RGC.

Una vez analizados los aspectos más característicos del IMV y de la RGC, así como sus diferencias, en el presente apartado analizaré cómo interactúan los dos instrumentos protectores frente a un mismo beneficiario.

Como hemos podido observar, los requisitos de ambas herramientas son bastante similares, así como su finalidad⁷⁴, ya que, lo que pretenden es garantizar un nivel de renta mínimo (art. 1 RDL 20/2020) con el que desarrollar una vida lo más digna posible al beneficiario. Por tanto, se puede convenir con facilidad que se dirige hacia un segmento de la población cuasi idéntico.

Por este motivo, lo que marcará la eficacia en términos de erradicación de estados de necesidad económica en Catalunya será la posibilidad de acumular o completar el IMV con la RGC; porque de nada servirá al ciudadano que está sumido en un estado de vulnerabilidad económica que le cambien la denominación y el pagador de la prestación, si continúa optando a una renta inferior o muy similar a la anterior.

4.1. Planteamiento general de compatibilidad del IMV con las prestaciones autonómicas:

El ingreso mínimo vital se configura como una prestación «suelo», por tanto, será compatible con las prestaciones autonómicas existentes en los diferentes territorios, como señala el apartado V de la exposición de motivos; en concreto: “*los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas*” (art. 7.1.c. RDL 20/2020). Las cuales, no computaran para la acreditación del estado de vulnerabilidad económica del artículo 8.2. del mismo cuerpo legal, ni para el compute de los ingresos y patrimonio (art. 18.1.e. 1º RDL 20/2020).

⁷⁴ Garganté Petit, Sixte, *la renda Garantida de Ciutadania a Catalunya: previsions legals de seguiment i d'avaluació de la seva efectivitat, la suficiència econòmica i la taxa de cobertura de la prestació econòmica*, Barcelona, Comisió Promotora Renta Garantizada Ciudadanía, 2020, P.30-34.

El legislador ha diseñado el IMV sin interferir en la autonomía política de las CC.AA., las cuales son libres de modular su acción protectora y adecuarla a las peculiaridades de su territorio al tiempo que conservan la característica de última red de protección asistencial (EM V). Por este motivo, el IMV nace con la intención de corregir la heterogeneidad existente en el modelo de rentas mínimas autonómicas, creando un mínimo común denominador para todos los territorios del estado⁷⁵.

Pero de forma paralela, el RDL 20/2020 también realiza una invitación sutil a las comunidades autónomas a reformular el sistema de rentas mínimas “*tanto en términos de cobertura como de generosidad*” (EM V); con un doble objetivo: ampliar la protección a los beneficiarios del IMV y mantener o aumentar la protección de aquellas personas que pudiesen quedar fuera de la protección estatal⁷⁶.

Consecuentemente, la compatibilidad de estas prestaciones más, la no obligación de mantener por parte de las comunidades autónomas la acción protectora de las rentas mínimas existentes antes del IMV; puede crear el efecto contrario al querido por el legislador: una situación desigual en las coberturas en función de en qué territorio se produzca la vulnerabilidad económica.

Me explico, las diferentes rentas mínimas autonómicas se han ido adaptando paulatinamente al IMV con total libertad y ello ha llevado a diferentes soluciones (a modo de ejemplo):

- Desde la sustitución⁷⁷ del Ingreso Mínimo de Solidaridad (Castilla la Mancha) por el IMV;

⁷⁵ Jimeno Jiménez, Fernando M, <<El Ingreso Mínimo Vital en hogares unipersonales>> en e-*Revista Internacional de la Protección Social*, vol.5, 2020, nº 2, P.80.

⁷⁶ Sala Franco, Tomás, el ingreso mínimo vital: el sistema español de rentas mínimas. Ed. Tirnato Blanch, 2020, Valencia, P.147 a 148.

⁷⁷ Mediante la resolución de 22/09/2020, de la vicepresidencia de Servicios y Prestaciones Sociales (DOCL nº206- 43008), deja sin efecto la Resolución de 19 de diciembre de 2019, por la que se convocan las ayudas del Ingreso mínimo de solidaridad para el 2020 (art.1.1); además, aquellas

- Pasando por la subsidiariedad de la Renta garantizada de ciudadanía de Castilla⁷⁸ y León;
- Hasta la subsidiariedad⁷⁹ y complementariedad⁸⁰ de la Renta de Garantía de ingresos de Euskadi o la Renta garantizada de Navarra.

Por estos motivos, todo parece indicar que muchos poderes autonómicos *“desperdiciarán la oportunidad de reforzar el Estado del bienestar dando mayor*

solicitudes presentadas y no resueltas, se archivarán, remitiendo a los solicitantes la información necesaria para que soliciten el IMV (art. 1.2).

De forma transitoria se mantendrá en Ingreso Mínimo de solidaridad, aquellos beneficiarios que lo tuviesen concedido antes de la promulgación del IMV (art2.1), los cuales podrán continuar renovando la prestación, siempre y cuando, cumplan los requisitos para la renovación (art. 2.2).

Medida que se mantiene para el 2021: *“Podrán concurrir a la presente convocatoria de estas ayudas las personas físicas que tengan reconocida la ayuda del ingreso mínimo de solidaridad con anterioridad a la publicación de este extracto y que cumplan los requisitos para la renovación y renovación excepcional de la ayuda establecidos en las bases séptima y octava de las bases reguladoras”*.

Artículo primero de la Resolución de 30/12/2020, de la Viceconsejería de Servicios y Prestaciones Sociales, por la que se convocan para el año 2021 las ayudas del Ingreso Mínimo de Solidaridad

⁷⁸ *“La renta garantizada de ciudadanía es complementaria, hasta el importe que de ésta corresponda percibir en su caso, respecto de los ingresos y prestaciones económicas a que pudiera tener derecho cualquiera de los miembros de la unidad familiar o de convivencia, **excepto para el solicitante o titular de la prestación de renta garantizada cuando sea titular de prestaciones que procedan de las acciones protectoras de la Seguridad Social, en cualquiera de sus modalidades contributiva o no contributiva, o de cualesquiera otros regímenes o sistemas públicos de protección, en cuyo caso será incompatible...**”*

Así ha quedado redactado el artículo 4.3 tras la modificación realizada por Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero.

⁷⁹ Otra solución de adaptación es la subsidiariedad entre las diferentes rentas, es decir, únicamente se puede optar a ser beneficiario de la ayuda estatal o autonómica; por tanto, en defecto de ser beneficiario a la renta autonómica se puede solicitar la autonómica.

⁸⁰ La complementariedad se caracteriza por complementar la renta del IMV hasta el nivel establecido en la renta mínima autonómica, siempre y cuando se cumplan los requisitos propios de acceso.

cobertura a los hogares más necesitados”⁸¹, al no respaldar el IMV con el mantenimiento o la complementariedad de sus rentas mínimas. Esta circunstancia hace que España continúe configurando un sistema de protección social poco eficaz en términos de reducción de pobreza⁸².

Por todo ello, *“Si se quiere garantizar un mínimo de cobertura económica a las personas más vulnerables debe ser la Administración General del Estado la responsable de ese Ingreso Mínimo Vital. Al igual que no es viable que las pensiones de jubilación o la cobertura por desempleo sean programas dotados económicamente a nivel regional. Este planteamiento es el único que garantizaría una ayuda igual en toda España*”⁸³.

De lo contrario, se podría caer en el efecto denominado “*turismo del bienestar*”: donde los ciudadanos pueden considerar trasladarse entre los diferentes territorios, dependiendo del grado de coberturas de los sistemas autonómicos de asistencia social⁸⁴.

4.2. Planteamiento concreto del IMV con la RGC.

Como decía anteriormente, el IMV se establece “*sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas*” (art. 2.2. RDL 20/2020); por tanto, para saber cómo interactúan las dos prestaciones frente el posible beneficiario,

⁸¹ Chabannes, Matthieu, << Un nuevo derecho para la ciudadanía: El ingreso mínimo vital.>> Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social, 2020, nº1, P. 283-284.

⁸² Laparra, Miguel, <<La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el Capital humano>>, en *Cuadernos Del Círculo Cívico de Opinión*, vol.1, 2013, nº10, Pp.16-18.

⁸³ Calvo Vergez, Juan, <<A vueltas con la creación del llamado ingreso mínimo vital: pros y contras derivados de su implantación>>, Revista “Cuadernos Manuel Giménez Abad”,2020, nº20, P. 102.

⁸⁴ Moreno, Luis, *Ciudadanos precarios: La <<última red>> de protección social*. Barcelona, Editorial Ariel, 2000, P.153-154

tendremos que acudir necesariamente a la legislación catalana. Por este motivo utilizaré el decreto 55/2020⁸⁵, el cual desarrolla la ley 14/2017.

Como dato llamativo encontramos que, el D55/2020 ha tardado tres años en materializarse y casualmente ha sido promulgado justo un mes antes de la aprobación del RDL 20/2020. Por lo que en aras de la seguridad jurídica se podría haber optado por retrasar la promulgación del D55/2020 hasta que el RDL 20/2020 se hubiese consolidado y adaptar lo necesario. Y esta cuestión no es menor, ya que es un hecho,⁸⁶ que las administraciones negociaban el encaje del IMV frente a las rentas autonómicas antes de su promulgación y también negociaban para asegurar la viabilidad de la posterior convalidación del Real Decreto Ley; por lo que de bien seguro conocían las líneas maestras del RDL 20/2020 y, por consiguiente, conocían la materia necesaria de adaptación de la ley 14/2017 y el Decreto 55/2020. La falta de previsión en la adaptación de la legislación catalana comportará ciertos problemas que serán analizados posteriormente.

Continuemos, la RGC tiene una configuración subsidiaria “*hacia todas las ayudas, prestaciones o pensiones de cualquier administración que pudiese tener derecho los titulares o beneficiarios*” de la RGC (art.4.2. ley 14/2017 y art. 6.1. D 55/2020). Por este motivo, a los destinatarios de la prestación económica del RGC se les impone la obligación de solicitar “*cualquiera otra prestación económica, contributiva o no contributiva, a la que tengan derecho **durante la percepción de***

⁸⁵ Decreto 55/2020, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, y se modifica el Decreto 123/2007, de 29 de mayo, por el que se determina el régimen aplicable a la solicitud y concesión de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo, y se concretan los requisitos para el reconocimiento del derecho a las prestaciones creadas, en desarrollo de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico.

⁸⁶ La voz de Galicia. (14/04/2021). *El encaje de la renta mínima estatal con las autonómicas condiciona su puesta en marcha: El Gobierno intenta no irritar a los partidos nacionalistas para atar su apoyo en el Congreso.* Fuente: https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2020/04/20/encaje-ayuda-estatal-autonomicas-condiciona-puesta-marcha/0003_202004G20P16992.htm

la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía” (art. 11.1.b ley 14/2017 y art. 16.2.b. D 55/2020).

A su vez, también se les niega la posibilidad de acceder a la prestación económica de la RGC, a aquellas personas que estén percibiendo “*ayudas y prestaciones estatales de desempleo y para el empleo y los perceptores de pensiones contributivas y no contributivas de la seguridad social*” (art. 4.5. ley 14/2017).

Antes de continuar con la redacción, es necesario realizar un alto para introducir un elemento que irá apareciendo de forma reiterada durante el desarrollo de los siguientes puntos: ***la prestación complementaria a las ayudas, pensiones y prestaciones estatales***:

Como decía anteriormente, el artículo 4.5 de la ley 14/2017 declara incompatible la RGC con cualquier otra ayuda, prestación o pensión del sistema de la seguridad social. Pero, el mismo artículo realiza una salvedad remitiéndonos hacia la disposición adicional tercera de la misma ley, la cual, regula los supuestos de prestaciones complementarias del artículo 21 de la ley 13/2006, de 27 julio, de prestaciones sociales de carácter económico.

Pues bien, en su primer punto se reconoce el derecho subjetivo del beneficiario de ayudas, pensiones y prestaciones estatales; a recibir una prestación que complemente las anteriores, prestación complementaria que es independiente de la RGC. La regulación distingue dependiendo de la modalidad de la prestación, por lo que el IMV quedaría delimitado en aquellas “*ayudas, prestaciones y pensiones distintas a la pensión no contributiva por invalidez o jubilación*” (art. 21.3. en relación con el 21.2 ley 13/2006).

Por este motivo, los posibles beneficiarios del IMV residentes en Catalunya pueden optar a un complemento económico a la ayuda que reciben, siempre y cuando: cumplan los requisitos propios de la ley 14/2017 y que el importe que reciben del IMV sea inferior al de la RGC; dado que el objetivo de esta medida es igualar el nivel de ingresos para la RGC.

El carácter subsidiario y complementario frente al IMV es una característica muy importante, ya que permite al beneficiario obtener más recursos que los establecidos

en el RDL 20/2020 con los que afrontar su día a día de la forma más digna posible. Consecuentemente, la compatibilidad a la que nos estamos refiriendo no es técnicamente con la RGC, dado que es una prestación social de carácter económico regulado de forma independiente en el Decreto 123/2007⁸⁷.

Ahora bien, tanto la RGC como el complemento a las prestaciones no contributivas, todas ellas dependen de la Dirección General de Protección Social; más concretamente de la Subdirección General de Prestaciones Sociales, la cual tiene la función de:” Coordinar, *resolver y supervisar el pago de las prestaciones sociales de carácter económico*” (Art. 175.1.b decreto 289/2016⁸⁸). Y el pago de forma efectiva lo realizará la Sección de Nominas de la misma subdirección, la cual tiene la función concreta de: “*tramitar la documentación necesaria para poder hacer efectivo el pago de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social y de las otras prestaciones económicas de asistencia social*” (art. 177.1 decreto 289/ 2016). Consecuentemente, puede darse la percepción errónea que la complementariedad es frente a la RGC cuando no es así, aunque el pagador sea idéntico.

Una vez delimitada la figura de la prestación complementaria a las ayudas, prestaciones o pensiones de la Seguridad Social; la cual generará la posibilidad de complementariedad frente al IMV, podemos continuar la narración.

A pesar de esta bondad, la complementariedad de este tipo de rentas puede causar efectos no deseados por el legislador estatal: las trampas de pobreza. Es decir, cuando el beneficiario del IMV que, a su vez reciba el complemento de la RGC, “*puede que le queden pocos incentivos para aceptar un trabajo de baja remuneración con el que mejorar su economía; dado que superaría los umbrales*

⁸⁷ Decreto 123/2007, de 29 de mayo, por el que se determina el régimen aplicable a la solicitud y concesión de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo, y se concretan los requisitos para el reconocimiento del derecho a las prestaciones creadas en desarrollo de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico.

⁸⁸ Decreto 289/2016, de 30 de agosto, de reestructuración del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y familias.

necesarios para optar al complemento y le sería más rentable quedarse en su casa”⁸⁹.

La complementariedad es una característica heredada de la antigua renta mínima de inserción, teniendo en cuenta que el artículo 19.2 de la ley 10/1997, ya reconocía la posibilidad de otorgar la RMI de forma complementaria hacia otros ingresos del beneficiario. Tanto es así, que el Tribunal Constitucional en su sentencia 239/2002, de 11 de diciembre, establece que:

“La característica más destacable de estos salarios o rentas mínimas de inserción, í . " g u " u w 'idadqconrcualquier kno tipo de ingreso, incluidas las pensiones, siempre que a través de los mismos no se alcance el tope mínimo regulado en cada caso. De este modo, estas ayudas pueden ser recibidas como ayudas de "asistencia social", no incluidas en el sistema de la Seguridad Social, por personas que efectivamente perciban pensiones propias de este sistema” (FJ. 6)

Una vez establecido que la RGC tiene un régimen de subsidiariedad y complementariedad sobre el IMV, ahora se hace necesario que ponga el foco sobre las diferentes situaciones que se pueden dar en la realidad. Es decir, se tendrán que observar dos posibles escenarios: donde el beneficiario sea perceptor de la RGC (tanto la prestación principal como el complemento) o donde el beneficiario no sea perceptor en la actualidad ni de la RGC ni del IMV.

4.3. ¿Cómo interactúa el IMV con los actuales beneficiarios de la RGC?

Con la entrada en vigor del RDL 20/2020, en principio, a los beneficiarios de la prestación de la RGC no se les imponía carga alguna de solicitar el IMV; dado que la Disposición Adicional Primera, apartado 10 del redactado original (apartado 13 del redactado actual), *“reconoce al INSS la posibilidad de reconocer la prestación del IMV, hasta el 31 de diciembre de 2020, a aquellas personas beneficiarias de*

⁸⁹ Arcarons, Jordi, Raventós, Daniel y Torrens, Lluís, *Ante las falsedades contra la Renta Garantizada de Ciudadanía*, Sin Permiso, 2014, p. 1-4.

algunas de las distintas rentas de inserción o básicas establecidas por las comunidades.(en la actualidad hasta el 30 de Junio de 2021)”

Las comunidades autónomas **pueden** traspasar la información que permita identificar a: los posibles beneficiarios y unidades de convivencia, expidiendo un certificado donde se acredite estas circunstancias; con la salvedad de la vulnerabilidad económica, la cual, será el INSS quien acredite o no si se cumple. Pero hay que tener en cuenta que únicamente se podrá hacer cuando: *“las comunidades autónomas hubiesen recibido la conformidad <<del beneficiario>>para la remisión de los datos al INSS a efectos del reconocimiento de la prestación...”*; por este motivo, se necesitará la actitud proactiva de la administración autonómica y el concurso del beneficiario.

En este contexto se aprobó el Decreto ley 28/2020, de 21 de julio, el cual adapta la normativa de la RGC al IMV. En esta herramienta de adaptación se añade la disposición adicional decima a la ley 14/2017, en donde se le impone al actual beneficiario de la prestación de la RGC la solicitud inmediata del IMV dado el carácter subsidiario de la RGC.

De igual forma, el Decreto ley 28/2020 también estableció la obligatoriedad inmediata de solicitar el IMV a los actuales beneficiarios de la prestación complementaria de la RGC. El artículo 10 del decreto ley añade la disposición adicional cuarta a la ley 14/2017, donde se establece que *“ aquellos beneficiarios de la prestación complementaria a las ayudas, a las pensiones y prestaciones estatales... que pudieran tener derecho al IMV... han de solicitar el acceso a la nueva prestación...”* La vigencia de esta medida poco duró, ya que fue derogado el 14 de agosto de 2020 al no ser convalidado⁹⁰.

Por esta consecuencia se vuelve al punto de partida anterior, es decir, sin legislación de adaptación al IMV por parte del parlamento catalán; cuestión que no se prevé

⁹⁰ ACUERDO de derogación del Decreto ley 28/2020, de 21 de julio, por el que se modifica la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía y se adoptan medidas urgentes para armonizar prestaciones sociales con el ingreso mínimo vital. Publicado en DOGC núm. 8201 de 14 de agosto de 2020.

que se resuelva a corto plazo dado que el gobierno se encuentra en funciones y el resultado de las elecciones ha creado un futuro incierto en cuanto la posibilidad de invertir un nuevo gobierno de la Generalitat.

Esta situación de interinidad tiene ciertos aspectos favorables: como la derogación de la suspensión de los plazos de tramitación de la prestación económica y complementaria de la RGC, que estuviesen pendientes de resolver a la entrada en vigor del RDL 20/2020 (disposición transitoria novena D28/2020). A consecuencia de ello, se da certeza en este aspecto de la tramitación, es decir, eliminar la inseguridad jurídica de no saber cuándo se va a resolver el expediente. Este aspecto fue uno de los caballos de batalla durante el debate en el parlamento para la convalidación del decreto, por este motivo, el diputado de las CUP el señor Vidal Aragonés Chicharro durante su intervención parlamentaria⁹¹ argumentó que la medida creaba inseguridad jurídica y en consecuencia, no apoyaron la medida.

Pero la derogación también tiene aspectos negativos o cuanto menos inciertos, dado que ni la ley 14/2017 ni el decreto 55/2020 contienen regulación expresa hacia el IMV.

Con todo este galimatías jurídico, aún es posible el reconocimiento de oficio del INSS sin necesidad de solicitud (disposición adicional primera RDL 20/2020); pero, en la actualidad nos encontramos que la pasarela de reconocimiento en bloque

⁹¹ Vidal Aragonés Chicharro, durante en su turno de palabra en la diputación permanente del Parlamento de Catalunya manifestó lo siguiente:

“Y ahora nos presentan este decreto ley, que, en primer lugar, se denomina «de armonización de prestaciones» y lo queremos aclarar técnicamente: aquí no hay ninguna armonización, se trata simplemente de una regulación de cuestiones de procedimiento y de gestión de la misma renta garantizada de ciudadanía; que, en segundo lugar, dice expresamente que es para garantizar seguridad jurídica... demostraremos que lo que hace es en sentido contrario, generar inseguridad jurídica. Todos ustedes nos plantean que es para dar seguridad jurídica. Pues, miren, la salvajada desde el punto técnico llega al nivel que incluso suspenden ustedes la tramitación de aquellos derechos nacidos antes de la Ley de IMV, incluso estos. Expresamente ustedes suspenden la resolución que ha dictado la aprobación o no de la prestación”.

Recuperado en: Diario de sesiones del Parlamento de Catalunya, Diputación permanente: Sesión 3, viernes 7 de agosto de 2020, p. 15.

que el INSS ha puesto a disposición a las comunidades autónomas, únicamente ha sido utilizado por Aragón y la comunidad Foral de Navarra⁹².

Por todo ello, los actuales beneficiarios de la prestación RGC aún tendrían la obligación formal de solicitar *“cualquiera otra prestación económica, contributiva o no contributiva, a la que tengan derecho durante la percepción de la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía”* (art. 11.1. b. ley 14/2017 y 16.2.b. D55/2020). Ya que, de no hacerlo, podría ser causa de suspensión del RGC (art. 13.1.d ley 14/2017 y 54.1.d. D55/2020) o de extinción por el incumplimiento de las obligaciones reguladas en el artículo 11 (art. 14.1.b ley 14/2017). Obligación idéntica a la que tienen los actuales beneficiarios de la prestación complementaria de activación e inserción (art. 11.3. ley 14/2017 y 18.1. D 55/2020).

La solicitud del IMV se tendrá que dirigir al Instituto Nacional de la Seguridad Social, dado que es el organismo que ostenta la competencia para reconocer el IMV (art. 22.1. RDL 20/2020); y se tendrá que realizar en el modelo normalizado a tal efecto, preferentemente de forma telemática, donde se presentará tanta documentación como sea necesaria para acreditar los requisitos propios del IMV (art. 24.1 RDL 20/2020).

A pesar de lo anterior, las comunidades autónomas y entidades locales podrán iniciar el expediente administrativo, cuando hubiesen suscrito un convenio que les habilite para ello (art. 22.2. RDL 20/2020); convenio que en la actualidad no se ha realizado entre Cataluña y el INSS, por tanto, existe un modelo de doble ventanilla y preferentemente telemático.

La obligación de realizar la solicitud de forma telemática ha conllevado numerosas críticas, a modo de ejemplo el sindicato CGT ha denunciado que: *“a los beneficiarios se les ha dejado en la ignominia, dado que, a las personas más vulnerables, de mayor edad o con menores conocimientos técnicos, les resulta*

⁹² La Moncloa. (14/04/2021). *El Ingreso Mínimo Vital llega en marzo a 203.000 hogares en los que viven más de 565.000 personas.* Fuente: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/180321-imv.aspx>

*imposible ser atendidos con eficacia, dado que se está suplantando la atención personal por la atención a través de internet y, en raras ocasiones, por teléfono*⁹³.

En cuanto al modelo de doble ventanilla, también ha sido objeto de crítica por parte de las Organizaciones que forman parte de la Comisión de Gobierno de la RGC sobre el IMV. Concretamente demandan *“implementar una ventanilla única, para facilitar la gestión y, en general, añadir agilidad administrativa para quien quiera acceder al derecho... Hace falta que las políticas acerquen a la gestión y la tramitación a la ciudadanía, para ser más útiles y poner en práctica la complementariedad y compatibilidad de la RGC y el IMV*⁹⁴”.

Pues bien, una vez solicitado el IMV por parte del beneficiario de la RGC, se salva el fantasma de la suspensión del artículo 54.1 del Decreto 55/2020, a consecuencia de que únicamente exige *“haber solicitado cualquier otra prestación o ayuda económica, contributiva o no contributiva, a la que la persona tenga derecho desde el momento en que le fue aprobada la prestación de la renta garantizada de ciudadanía”*.

Por este motivo, las personas que estén cobrando la prestación económica o la complementaria de la RGC y han solicitado el IMV, seguirán cobrando con total normalidad hasta que finalice la tramitación⁹⁵.

El INSS una vez recibida la solicitud del IMV, en el plazo de 30 días determinará la admisibilidad de esta (art. 25.1. RDL 20/2020). Una vez admitida a trámite la solicitud, el INSS procederá a comprobar el cumplimiento de los requisitos

⁹³ CGT. (03/04/2021). *Colapso en el Instituto Nacional de la Seguridad Social*. Fuente: <https://www.cgtbarcelona.org/noticia/colapso-en-el-instituto-nacional-de-la-seguridad-social/>

⁹⁴ Organizaciones que forman parte de la Comisión de Gobierno de la RGC sobre el IMV. (03/04/2021). Fuente: <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/385604/declaracio-conjunta-organitzacions-que-formen-part-comissio-govern-renda-garantida-ciutadania-sobre-lingres-minim-vital>

⁹⁵ Garganté Petit, Sixte, *Anàlisi jurídic d’ urgència del decret llei 28/2020, de 21 de juliol, pel qual es modifica la llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania i s’ adopten mesures urgents per harmonitzar prestacions socials amb l’ingrés mínim vital*, Barcelona, Comisió Promotora Renta Garantizada Ciudadanía, 2020, P.8.

determinantes del reconocimiento de la prestación (art. 25.2. RDL 20/2020), en el plazo máximo de seis meses, donde deberá resolver y notificar la resolución al solicitante. Si no mediase notificación se deberá entender por silencio negativo, es decir, la solicitud de la prestación debe entenderse como denegada por falta de notificación. (25.3. RDL 20/2020).

Una vez recibida la notificación a la solicitud del IMV, se abre de nuevo dos posibles escenarios: que la solicitud del IMV sea aprobada o denegada. Por tanto, en el caso que la solicitud del IMV sea denegada, el beneficiario de la RGC ya habría cumplido con su obligación sin necesidad de aportar la resolución del INSS sobre el IMV, dado que no variara su situación.

En caso afirmativo, *“el beneficiario estará obligado a comunicar en el plazo de un mes los cambios patrimoniales que le puedan afectar de forma personal o familiar”* (art. 11.a. ley 14/2017), dando como resultado la incompatibilidad del IMV (como prestación no contributiva estatal) con la RGC (art. 4.5. ley 14/2017).

A pesar de lo anterior, no hay que olvidar que en la actualidad no existe protocolo alguno de gestión compartida entre el INSS y la Generalitat, por tanto, la exposición anterior siempre será desde el plano de la buena fe del solicitante que quiera cumplir las obligaciones asumidas frente a la ley 14/2017.

En la práctica, si no se comunica que se perciben las dos prestaciones de forma simultánea, podría conllevar el inicio de un procedimiento de prestaciones indebidas (art. 58.1. D55/2020); donde se podría acordar que la persona titular reintegre, total o parcialmente, las prestaciones que percibido indebidamente (art. 57. 1. D 55/2020).

Esta situación es cuanto menos anómala y el Departamento de Trabajo de la Generalitat la ha definido esta casuística de la siguiente manera: nos tendríamos que convertir *“en un “cobrador del frac” de subsidios, pues será nuestra la*

*responsabilidad de requerir a los posibles beneficiarios que cobraran las dos rentas el dinero de la catalana*⁹⁶”.

A pesar de la incompatibilidad, aún conservamos la vía de la disposición adicional tercera; donde recordemos: se complementarán las ayudas, pensiones y prestaciones estatales del artículo 21 de la ley 13/2006, siempre y cuando se cumplan los requisitos propios

Para conocer el siguiente paso que debe realizar el nuevo beneficiario del IMV, debemos acudir de nuevo al decreto 123/2007 (modificado por el D 55/2020).

Por este motivo, el nuevo beneficiario del IMV deberá solicitar la prestación complementaria, ya que, *“las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo se inician con la solicitud de la persona interesada”* (art. 4.1. D 123/2007); las cuales, se tendrán que resolver en plazo de tres meses desde el momento de la presentación de la solicitud (art.4.5. D123/ 2007).

Únicamente podrán ser titulares de la prestación complementaria, aquellas personas que reciban importes inferiores a los fijados en el umbral de ingresos de la RGC y cumplan con el resto de los requisitos de la ley 14/2007 (art. 24.3. D123/2007). Por este motivo, la cuantía de la prestación complementaria será la diferencia para alcanzar la renta establecida en la RGC (art. 25.2. D123/2007).

Una vez resuelta la solicitud de la prestación complementaria, si se decide de forma favorable, la persona solicitante recibirá en términos monetarios la misma cantidad que la inicial.

Lo cual, es un verdadero despropósito por la carga burocrática a la que se le someta al ciudadano sin recursos. Situación que desde la Federación de Entidades Catalanas de Acción Social (ECAS) la califican como *“laberinto burocrático”*, ya que *“las principales lagunas son la burocracia, Es un trámite difícil, muy*

⁹⁶ El Periódico. (14/04/2021). *La Generalitat pide 15 millones al Gobierno para gestionar el ingreso mínimo*. Fuente: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20210208/pugna-gobierno-generalitat-pone-riesgo-11501014>

complejo, y la mayoría de las personas a las que acompañamos las entidades les ha sido imposible hacer el trámite por sí solas”⁹⁷.

Por todo ello, el ciudadano que fuese beneficiario de la RGC con la entrada en vigor del RDL 20/2020 se le carga de trámites burocráticos, y en la práctica, supone encadenar diferentes tramitaciones y plazos administrativos para llegar al punto de partida: seguir percibiendo la misma renta; con la singularidad de percibirlo de dos pagadores diferentes.

4.4. ¿Como interactúa el IMV con la RGC?, si el solicitante no es beneficiario de ninguna de las prestaciones.

En este segundo supuesto, estamos ante una persona residente en Catalunya que quiere solicitar una de las dos ayudas objeto de esta obra.

Pues bien, el esquema general será nuevamente el de la subsidiariedad de la RGC frente al IMV y consecuentemente, el proceso siempre se iniciará con la solicitud del IMV por parte del posible beneficiario (en cuanto al proceso concreto de solicitud me remito al punto anterior). Una vez realizada la solicitud del IMV y que el ciudadano reciba el sentido de esta, podremos observar de nuevo la posible interacción entre las dos figuras de protección social.

En el caso que la resolución del INSS sea favorable a los intereses del beneficiario, la persona interesada deberá comprobar si cumple los requisitos de acceso la vía de la disposición adicional tercera ley 14/2017 y, si la respuesta es afirmativa, cursar la solicitud de la prestación complementaria a la Generalitat, de forma idéntica como anteriormente se ha expuesto.

En el segundo supuesto, en aquel que se le deniega la prestación del IMV al posible beneficiario, se abren dos posibles escenarios:

⁹⁷ ABC Catalunya. (14/04/2021). *Entidades y ONG alertan del fatal arranque del Ingreso Mínimo Vital: excluye a jóvenes, migrantes y 'sintecho'*. Fuente: https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-entidades-y-alertan-fatal-arranque-ingreso-minimo-vital-excluye-jovenes-migrantes-y-sin-techo-202103251643_noticia.html

1. Que no cumplan los requisitos del RDL 20/2020, ni los establecidos por la ley 14/2017 o,
2. Que no cumpla los requisitos para el IMV, pero si para la RGC.

Como es obvio, el primer escenario carece de todo interés en cuanto al análisis de este trabajo, dado que los sujetos verán cómo se desvanece cualquier aspiración de obtener una prestación.

En cuanto al segundo escenario, es muy posible que no se den las condiciones legales de vulnerabilidad económica establecidas por el RDL 20/2020 (padecer la vulnerabilidad en el ejercicio anterior) y, sí se den las condiciones legales de vulnerabilidad económica del artículo 7.1.d. de la ley 14/2017 (padecer la vulnerabilidad durante los dos meses anteriores a la solicitud).

En este caso, el solicitante deberá iniciar los trámites normales de solicitud de la RGC, con la particularidad de tener que aportar la resolución del INSS donde se deniega el IMV⁹⁸, dado que la administración podrá pedir *“Cualquier otro documento que la Administración, de manera objetiva y siempre que esté relacionado con la solicitud y el expediente, considere oportuno solicitar a fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos.”* (art.43.3.o. D55/2020); todo ello para acreditar que se cumple el carácter subsidiario de la RGC (art. 6.1. D55/2020).

Una vez analizados los requisitos impuestos por la ley 14/2017 y el decreto 55/2020², la dirección general tendrá cuatro meses para dictar y notificar la resolución, donde otorgue o deniegue la prestación (art. 47.1. D55/2020). En el caso que, pasado los cuatro meses desde la solicitud sin mediar notificación, se deberá entender como estimada la solicitud (art. 47.2. D55/2020).

Si la administración estima de forma favorable la solicitud del posible beneficiario, este recibirá la misma cuantía a la que hubiese podido acceder si le hubiesen concedido el IMV y la RGC hubiese completado la prestación no contributiva del

⁹⁸ Siempre que no se hubiese resuelto el expediente el INSS vía silencio administrativo, en este caso ante la imposibilidad de aportar la resolución, se podría considerar el resguardo de presentación y el tiempo transcurrido como la propia resolución. Además, siempre se podrá aportar la resolución posteriormente si se notificase en un momento posterior.

IMV; con la gran diferencia que los plazos administrativos se van acumulando y con ello, los estados de necesidad de las personas se agravan. <<poner la solución en conclusiones, es decir, ceder la gestión a las CC.AA.>>

A modo de conclusión, la interacción entre las dos prestaciones va en contra del principio de subsidiariedad que pregonan la RGC, dado que este principio se fundamenta en “*favorecer y nunca perjudicar a la ciudadanía en situación vulnerable*”⁹⁹. En este sentido, el perjuicio está en el largo proceso administrativo que los ciudadanos se ven obligados a recorrer.

⁹⁹ Malgesini, Graciela, *Situación del Ingreso Mínimo vital*, Madrid, EAPN España, 2020, P.29

5. Régimen competencial del Ingreso Mínimo Vital como herramienta de asistencia social.

Uno de los aspectos más importantes cuando se promulgan nuevas herramientas jurídicas, es conocer el régimen competencial que lo sustenta. Por este motivo, realizaré el análisis al régimen competencial del RDL 20/2020 y de la RGC, desde dos puntos de vista:

1. Quién ostenta la capacidad legislativa en este tipo de herramientas contra la pobreza y seguidamente,
2. delimitar cuál será el órgano competente para ejecutar y gestionar la prestación.

En una primera aproximación puede parecer que estos extremos únicamente tienen importancia a nivel técnico/jurídico, pero cómo hemos podido apreciar en la interacción entre el IMV y la RGC, las consecuencias de esta relación es la creación de diferentes itinerarios administrativos¹⁰⁰. Es decir, se crea un modelo de “doble ventanilla”, el cual, se caracteriza por tener que realizar diferentes trámites administrativos de forma independiente en diferentes administraciones, sin ninguna coordinación entre ellas; lo cual, no es más que el reflejo del régimen competencial.

¹⁰⁰ El RDL 20/2020 al ser subsidiario con otras rentas mínimas autonómicas y, al no existir convenios de gestión entre el INSS y las diferentes CC.AA.s; con la excepción del País Vasco y Navarra, que disponen de la gestión desde la promulgación del RDL 20/2020(disposición adicional quinta RDL 20/2020). Con ello se crea un modelo de “doble ventanilla”, el cual, se caracteriza por tener que realizar diferentes trámites administrativos de forma independiente en diferentes administraciones, sin ninguna coordinación entre ellas.

5.1. Competencias estatales en el ámbito de las prestaciones asistenciales o no contributivas: Expansión y colisión con la Asistencia Social autonómica.

Como es sabido, el sistema de reparto competencial en el estado español viene determinado por el título octavo de la Constitución, el cual se configura como un mecanismo dispositivo de asunción de competencias basadas en una doble lista de materias y una cláusula de cierre¹⁰¹.

El RDL 20/2020 se ha dictado al amparo del artículo 149 de la Constitución Española, el cual, atribuye la competencia exclusiva al Estado sobre diferentes materias; por lo que hace el objeto del trabajo nos centraremos en el 149.1. 17ª: *“Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”*.

Como se ha ido mencionando a lo largo de la obra, el IMV es una prestación económica integrada en el sistema de la Seguridad Social, la cual coexistirá con las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias (art. 2.2. RDL 20/2020).

En referencia a las ayudas de carácter autonómico, el engarce constitucional se enmarcará en el artículo 148.1. 20ª: *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Asistencia social.”* En la formulación del precepto se puede observar el carácter dispositivo del reparto competencial, dado que siempre será la comunidad autónoma la deberá asumir la competencia en sus estatutos (art. 148.2. CE).

En el caso de Catalunya, la Generalitat asumió la competencia exclusiva en la materia de servicios sociales, que entre otros aspectos incluye: *“La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública”* (art. 166.1.a. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto

¹⁰¹ Barceló i Serramallera, Mercè, << Las competencias de las comunidades autónomas >>, en *Manual de derecho Constitucional*, 3ª edición, Barcelona, editorial Atelier, 2016, Pp.473-477.

de Autonomía de Cataluña); por tanto, en este precepto se sustenta la legitimidad competencial de la RGC y de la prestación complementaria a las ayudas, pensiones y prestaciones estatales del artículo 21 de la ley 13/2006.

Llegados a este punto de la redacción, podemos extraer una primera conclusión, es decir, el IMV y la RGC se dirigen hacia un mismo perfil de solicitante, ambas figuras legislativas tienen objetivos y requisitos cuasi idénticos; pero se sustentan en competencias exclusivas diferenciadas.

Por estos motivos se hace necesario perfilar la frontera entre los conceptos “Seguridad Social” y “Asistencia Social”, y para ello acudiré a la abundante doctrina del Tribunal Constitucional (en adelante TC).

Antes de iniciar el análisis concreto y con el fin de mejorar la comprensión al lector, hay que realizar una puntualización en la configuración del sistema de la seguridad social. La acción protectora de la Seguridad Social está sumida en una progresiva consolidación y expansión con la introducción paulatina de nuevas contingencias protegidas; las cuales, van ampliando el ámbito subjetivo y objetivo que aspira a tutelar¹⁰². Consecuentemente, la seguridad social irá entrando en ámbitos que previamente estaban ocupados por la acción protectora de las administraciones autonómicas, en base a su competencia de asistencia social; lo cual, generará diferentes ámbitos donde coincida la protección estatal y la autonómica.

En un primer momento, el TC distinguió la materia de asistencia Social y la de Seguridad Social, utilizando el carácter contributivo como elemento diferenciador:

“La noción de asistencia social no está precisada en el Texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 de la C.E. y, por tanto, competencia

¹⁰² Pemán Gavín, Juan M^a, << La asistencia Social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general>>, en *Documentación Administrativa*, N° 271-271, 2005, P.48. recuperado: <https://doi.org/10.24965/da.v0i271-272.5665>

posible de las Comunidades Autónomas... Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual -con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección-, es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios.... , No se trata, por tanto, de ampliar o completar el campo de aplicación de la Seguridad Social; sino de contemplar la situación de un colectivo de personas, cualificado por unas circunstancias concretas, determinadas e irrepetibles... (STC 76/1986, FJ6).

Por tanto, el TC tomó como marco la legislación vigente para establecer la diferenciación, lo cual, conllevará que, mediante una futura reforma legislativa en este ámbito, también se reformarían los límites del título competencial de Seguridad Social¹⁰³.

Y en este contexto se promulgó Ley 26/1990, de 20 de diciembre, la cual introdujo en el sistema de la Seguridad Social las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación (art.2), tutelando a la población no protegida en base al nivel contributivo; creando un nivel de protección que se ha denominado asistencial¹⁰⁴.

Pues bien, como podemos ver en la exposición de motivos de la ley 26/1990, se justifica la legitimidad de la media en relación al artículo 41 CE, el cual realiza un mandato de tutelar a todos los ciudadanos; más allá de los requisitos contributivos. Por este motivo, se permite utilizar la competencia exclusiva del estado en Seguridad Social:

“La presente Ley tiene como objetivo principal el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad

¹⁰³ Argumento compartido por numerosas sentencias del TC: 146/1986, FJ2; 56/1989, FFJJ 1 y2; 149/1991, FJ 2; 9/2001, FJ 9.

¹⁰⁴ Casado Pérez, Demetrio, <<Servicios sociales de la Seguridad Social: Aspectos institucionales>>, En *Revista Alternativas. Cuadernos de trabajo Social*, nº11, 2003, pp.30-31.

Social, como desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de nuestra Constitución, que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un «régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos», y, por tanto, dictada al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.17a de la Constitución”

Otro momento decisivo en la delimitación competencial lo encontramos en la STC 239/2002. El objeto del litigio se centra en la constitucionalidad de los complementos a las pensiones no contributivas de la seguridad social, regulados por la comunidad autónoma de Andalucía. En este fallo, el TC ratifica la constitucionalidad de la medida al entender que está dentro de las competencias autonómicas, por lo que permite abrir la puerta a un nuevo modelo de asistencia social; con los siguientes argumentos:

La STC 239/2002 confirma por un lado la diferenciación clásica entre Seguridad Social y Asistencia social: “*el sistema de Seguridad Social ... se estructuraba sobre un doble pilar: el principio contributivo y la cobertura de riesgos que se hubieran efectivamente producido... (con) la obligatoriedad de la cotización y la acción protectora del sistema, respectivamente*” (FJ3). Pero la misma sentencia, también acoge el argumento dado en la ley 26/1990 donde “*el artículo 41 de la Constitución permite que el título competencial en materia de Seguridad Social sea delimitado legislativamente... consistente en lo esencial en la estatalización de la Seguridad Social.*”¹⁰⁵

La STC 239/2002, asimismo no delimita en el marco de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la actuación social, dado que el art.41 CE “*precepto éste de carácter neutro desde la perspectiva de la atribución de competencias*” (FJ2); y a su vez realiza un mandato a “*los poderes públicos a mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a las situaciones de necesidad*” (FJ5).

Por este motivo, los poderes públicos han de ser entendidos de forma amplia con el objetivo de cubrir las situaciones de necesidad de los ciudadanos, admitiendo dos

¹⁰⁵ Sáenz Royo, Eva, << Prestaciones no contributivas y comunidades autónomas. Un comentario crítico a la stc 239/2002, de 11 de diciembre>>, en *Revista Estudios Políticos*, nº 124, 2004, p. 269

niveles de intervención: uno estatal y otro autonómico. Con la salvedad, que el ámbito autonómico siempre estará supeditado a las competencias que hubiesen asumido en asistencia y servicios sociales¹⁰⁶, en sus respectivos estatutos de autonomía.

Hasta el momento, hemos constatado que el TC admite diferentes niveles de intervención, pero, aun conservamos el problema principal: “*determinar de forma específica el ámbito competencial de la Seguridad Social y la Asistencia Social*”¹⁰⁷.

En síntesis, el TC en dicha sentencia es muy imprecisa al momento de delimitar la frontera entre ambas competencias, por un lado, reconoce la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan operar dentro del ámbito de sus competencias; siempre y cuando, el ámbito no esté ocupado por el sistema de la Seguridad Social. Consecuentemente, al mismo tiempo impide que pueda suponer el uso de esta competencia autonómica como un límite expansivo a la Seguridad social.

Por tanto, se establece **una relación de complementariedad y subordinación** entre las dos competencias, es decir, la Seguridad Social tiene siempre un nivel de predominante que la asistencia social solo puede aspirar a complementar¹⁰⁸; siempre y cuando, intervengan las dos administraciones de forma simultánea.

En definitiva, el Tribunal Constitucional concibe a la asistencia social como una dimensión bifronte, es decir: “*está dirigido a proteger a las personas que en situaciones de necesidad que **no reciben la cobertura de la Seguridad Social, o bien, la que reciben no es suficiente, y todo ello al margen de toda obligación***”

¹⁰⁶ Carrasco Durán, Manuel, <<los complementos de las comunidades autónomas a las pensiones No contributivas: un impulso a un nuevo modelo de asistencia social>>, en *Nuevas políticas Públicas: anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, 2006, nº2, P.207

¹⁰⁷ Fernández López, F. Javier, *Acción social en España: centros, servicios y establecimientos de servicios sociales*, 2014, nº 1, Madrid, pp- 42-45.

¹⁰⁸ Castro López, M. del Pilar, <<El régimen jurídico administrativo de los servicios sociales en Andalucía: principales aportaciones de la nueva ley 9/2016, de 27 de diciembre>>, en *servicios de interés general y protección de los usuarios*, Madrid, Dykinson, 2008, pp.270-272

*contributiva*¹⁰⁹”; donde existe una asistencia social interna y otra de carácter externo al sistema de la seguridad social, la cual, es propia de las comunidades autónomas¹¹⁰. Siempre y cuando se tenga en cuenta la limitación impuesta en la misma sentencia: la no interferencia en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social ni en su régimen económico¹¹¹.

De igual forma que ocurrió en la ley 26/1990, el RDL 20/2020 tiene el paralelismo, que el legislador estatal ha promulgado el IMV solapándose con una intervención previa autonómica; los cuales, habían ocupado el espacio con la competencia exclusiva autonómica de la asistencia social.

Antes de continuar hay que realizar una salvedad, las comunidades han asumido estas competencias bajo la denominación de “*servicios sociales*” y no “*asistencia social*”; lo cual, “*técnicamente parece ser una reconstrucción de la competencia exclusiva autonómica de la asistencia social y no será suficiente para evitar la intervención estatal en esta materia*”¹¹² Ello se debe a que la Asistencia Social y los Servicios Sociales, son técnicas diferenciadas en la protección social, pero en la práctica, las diferentes comunidades autónomas han utilizado este título para ganar competencias frente la inacción del estado en este ámbito competencial¹¹³.

Por este motivo, podemos concluir que el RDL 20/2020 es una prestación de carácter asistencial no contributivo, dentro del ámbito propio del nivel no contributivo de la Seguridad social (*asistencia social interna* en palabras del TC) y, consecuentemente amparado en el 149.1.17.CE. Por el contrario, la RGC se ha de

¹⁰⁹ Delgado García, Ana María; Oliver Cuello, Rafael y Beltrán de Heredia Ruiz, Ignasi, <<Estado de Bienestar y protección de la vejez, discapacidad y dependencia>>, en *Vejez, discapacidad y dependencia. Aspectos fiscales y de protección social*, Barcelona, J.M. Bosch Editor, 2012, P.23.

¹¹⁰ Mateos y de Cabo, Oscar Ignacio, << La exclusión social en el marco del Estado social y democrático de Derecho: Análisis y propuestas>>, en *Instrumentos jurídico-laborales de prevención y solución de la exclusión social en el Estado social y democrático de Derecho. Estudio comparado*, Madrid, Dykinson, 2019, Pp.74-76.

¹¹¹ Op. Cit Sáenz Royo, Eva, << Prestaciones no contributivas y comunidades autónomas... p. 270.

¹¹² Monero Pérez, Jose Luis, <<competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales>>, en *Revista temas laborales*, vol. 1, 2009, nº100, pp. 302-304

¹¹³ Ibid. Pp.305-306.

encuadrar dentro de la *asistencia social externa* a la Seguridad Social y, por tanto, competencia exclusiva autonómica amparado en el 148.1.20. CE.

Aunque personalmente, comparto más la argumentación realizada por el voto particular del Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas. Me explico, si bien la finalidad de la sentencia la comparto: que los beneficiarios se puedan beneficiar de forma simultánea tanto de la asistencia social autonómica como del sistema de la Seguridad Social; no me parece correcto el planteamiento del TC en de diferenciar las competencias en base de una construcción jurisprudencial *ad hoc*, dado que, con ello, no se consigue delimitar el campo objetivo de aplicación de la asistencia social y la seguridad social.

Es bueno recordar, que algunos de los argumentos esgrimidos en diferenciar lo que resulta propio de la asistencia social y el ámbito de la seguridad social, con la promulgación de las rentas mínimas de nueva generación se desvanecen¹¹⁴; por tanto, el único elemento diferenciador de peso entre el IMV y la RGC es que no comparten el régimen de financiación, como es obvio, uno lo sufraga mediante presupuestos generales del estado y el otro mediante el presupuesto autonómico. Por todo ello, no me parece apropiado realizar un deslinde competencial en base a unos argumentos que permiten que dos figuras cuasi idénticas puedan sostenerse en dos competencias diferenciadas; por ello, me parece más correcto el razonamiento siguiente:

“En todo caso ese planteamiento <<La distinción entre las prestaciones de Seguridad Social y las de asistencia social en razón del carácter contributivo de las primeras y la inexistencia de ese carácter en las segunda>>, si fuese en sí

¹¹⁴ La STC 239/2002, diferenciaba la prestación complementaria de Andalucía en base a sus características: es una ayuda de carácter extraordinario limitado en el tiempo, dado que era un único pago. De igual forma, al ser una ayuda extraordinaria, otro elemento diferenciador es que no tiene módulos de actualización. Por la propia naturaleza del complemento, es complementario a las PNC de jubilación e invalidez; cosa que con el RDL 20/2020 no tiene porqué ocurrir, dado que las autonomías tienen completa libertad en la adaptación. Y, por último, que su abono se realiza con cargos a los presupuestos autonómicos. En la actualidad, las rentas mínimas, y en especial las más avanzadas, comparten el diseño en todos los aspectos con el RDL 20/2020.

mismo aceptable, debiera conducir, como natural consecuencia, a la aceptación de la tesis de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la inconstitucionalidad de las prestaciones no contributivas del sistema de la Seguridad Social, y no a la afirmación conclusiva del fundamento jurídico 6 de que "una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social 'interna' al Sistema de Seguridad Social y otra 'externa' de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas"(FJ 3).

Con la promulgación del RDL 20/2020 podría llegar a tensarse esta doctrina, dado que la protección de situaciones de necesidad no puede cubrirse de forma exclusiva mediante contingencias del sistema de la Seguridad Social. La contingencia propia del IMV es concurrente y coincidente con la de las diferentes rentas mínimas autonómicas y, por tanto, coinciden en parte a las atribuciones del sistema de la Seguridad Social y en gran parte al sistema de asistencia social¹¹⁵.

Por todo ello, “*cada vez será más difícil encontrar nuevas situaciones que puedan entenderse como contingencias*”, por lo que, si se entiende la cobertura de necesidades sociales como contingencias, se vacía de contenido la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma¹¹⁶ al regularse a nivel estatal el IMV.

Aunque si bien es cierto, qué por el momento no se ha producido ninguna disputa competencial en este ámbito y es una cuestión muy pacífica. Una posible explicación puede deberse al ahorro presupuestario que conllevará a las arcas autonómicas, debido a la subsidiariedad de las rentas mínimas respecto al IMV y que podría crear un excedente cercano a los 1500 millones de euros en las arcas

¹¹⁵ Álvarez Cortés, J. Carlos, << La protección de las personas a través de rentas mínimas y rentas básicas en la distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas>>, en *Revista iberoamericana de relaciones laborales*, vol. 38, 2020, P.8

¹¹⁶ Álvarez Cortés, J. Carlos, <<Nuevamente sobre las competencias de las comunidades autónomas en materia de protección social. Algunas reflexiones respecto de la Stc 239/2002, de 11 de diciembre>>, en *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº 468, 2003, p.199.

autonómicas, según la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales¹¹⁷; cifra nada desdeñable en un entorno de crisis y recesión económica.

5.2.Competencia para gestionar el IMV.

Una vez establecido qué órgano tiene la competencia propia para legislar, también hay que observar quién tendrá la competencia para gestionar lo promulgado.

Pues bien, como se ha ido mencionando en apartados anteriores el IMV está gestionado por el INSS, con la excepción realizada frente al País vasco y navarra (disposición adicional quinta RDL 20/2020). En lo que se refiere al resto de comunidades autónomas se ha previsto “*a partir de 2021 la posible celebración de convenios con comunidades autónomas que contemplan fórmulas de gestión de la prestación del IMV*” (disposición adicional cuarta RDL 20/2020).

En el caso concreto de Catalunya, encontramos que la Seguridad Social es una competencia compartida con el Estado, como así lo expresa el artículo 165.1. del estatuto de autonomía, que incluye entre otros:

- *El desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico* (165.1.a. LO 6/2006)
- *La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.* (165.1.b. LO 6/2006)
- *El reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas.* (165.1.e. LO 6/2006)

Las competencias compartidas surgen de la propia delimitación competencial que realiza la CE, dado que el art.149.3 CE menciona explícitamente que aquellas competencias no atribuidas expresamente al estado ***podrán ser reclamadas*** por las diferentes autonomías. Para que se pueda llevar a cargo la transferencia o la

¹¹⁷ El Economista. (05/05/2021). *El ingreso mínimo vital brindará 1.500 millones extra de gasto a las comunidades autónomas.* Fuente: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10564808/05/20/El-ingreso-minimo-vital-brindara-1500-millones-extra-de-gasto-a-las-comunidades-autonomas.html>

delegación a las comunidades autónomas, el estado tendrá que realizar una ley orgánica para ello (art. 150.2. CE); por tanto, la transferencia es voluntaria por parte del Estado. Por este motivo, se ha de conceptualizar cual es el contenido exclusivo del artículo 149.1. 17º CE, y con ello, *a sensu contrario* obtendremos el posible campo competencial donde pueden actuar las comunidades autónomas.

Pues bien, en este ámbito, las comunidades autónomas únicamente tienen una verdadera exclusión en lo que respecta a la **regulación del régimen económico de la Seguridad Social**¹¹⁸, dado que en lo que respeta la **legislación básica de la Seguridad Social**: “*el hecho de que en una materia determinada la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases... es compatible con la atribución a una Comunidad determinada por medio de su Estatuto del «desarrollo legislativo» de esas bases cuya fijación es competencia del Estado*” (STC 1/1982 FJ 1).

En cuanto a la competencia sobre la gestión del IMV ya ha suscitado la primera controversia, ya que, la Generalitat de Catalunya ha presentado un recurso de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional contra el ingreso mínimo vital ¹¹⁹. Recurso de inconstitucionalidad, que ha sido admitido a trámite en pleno ¹²⁰ a fecha de 23 de abril de 2021. Por tanto, habrá que permanecer a la espera para conocer el

¹¹⁸ Cavas Martínez, Faustino y Sánchez Trigueros, Carmen. <<La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis>>. En *anales de derecho*, 2005, nº3, P.115.

¹¹⁹ COPE. (22/04/2020). *Cataluña presenta recurso de inconstitucionalidad contra ingreso mínimo vital*. Fuente: https://www.cope.es/actualidad/espana/noticias/cataluna-presenta-recurso-inconstitucionalidad-contra-ingreso-minimo-vital-20210223_1155856

¹²⁰ Auto de admisión a trámite del Pleno del Tribunal Constitucional. Asunto: Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, Asunto nº: 1140-2021.

Tribunal Constitucional. (26/04/2021). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya. Fuente: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_042/P%201140-2021.pdf

sentido del pronunciamiento del TC, aunque hay que advertir que uno de sus grandes defectos es la lentitud en su funcionamiento.¹²¹

La administración de catalana se basa en el dictamen 8/2020, de 28 de agosto, del Consejo de Garantías Estatutarias de Catalunya¹²², el cual, declara que vulnera las competencias propias de la administración catalana en los siguientes puntos:

- Artículo 17¹²³, 22¹²⁴, 25¹²⁵, 26¹²⁶; en sus respectivos apartados 1 y 2.
- La disposición adicional primera¹²⁷ y cuarta¹²⁸.
- La disposición final novena¹²⁹ del RDL 20/2020.

Estos preceptos, según el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Catalunya, vulneran las competencias de la Generalitat del artículo 165.1.a. de LO 6/2006, al no poderse encuadrar sobre la competencia exclusiva del estado del 149.1.17.CE. Todos los preceptos citados del RDL 20/2020, se refieren a diferentes aspectos de la gestión del RDL 20/2020; los cuales, el estado se ha reservado su exclusiva competencia.

La controversia en cuanto a la gestión del IMV, es un hecho que la administración general debería haber tenido previsto desde la vertiente política, dado que, con la excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y melilla, la totalidad de comunidades autónomas tienen trasferidas: la gestión de las pensiones de jubilación

¹²¹ González Pérez. Jesús, <<La reforma del Tribunal Constitucional>>, en *Revista Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 2006, nº83, Pp.340-347. Recuperado en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-2006-10033500360

¹²² Dictamen 8/2020, de 28 de agosto, sobre el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de Mayo, por el cual, se establece el ingreso mínimo vital.

¹²³ Reintegro de prestaciones indebidas.

¹²⁴ Competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social y colaboración interadministrativa

¹²⁵ Tramitación.

¹²⁶ Supervisión del cumplimiento de los requisitos.

¹²⁷ Colaboración de las empresas al tránsito de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación en la sociedad.

¹²⁸ Fórmulas de gestión.

¹²⁹ Título competencial.

e invalidez no contributivas (art. 21 RD 357/1991) y el complemento para titulares de pensión no contributiva que residan en una vivienda alquilada (art.3. RD 1191/2012). Las cuales, están incluidas en el sistema de la seguridad social como prestación económica no contributiva, de igual modo que el IMV (art. 2.1. RDL 20/2020).

Aunque es cierto que el estado no está obligado a transferir la gestión del IMV, no es menos cierto, que la transferencia de la gestión del RDL 20/2020 parecería la medida más oportuna en la busca de una cierta coherencia técnico/política.

El diseño de la Gestión del IMV no ha sido demasiado acertado. La decisión de reservar la gestión al INSS ha creado un colapso en administrativo por falta del personal y medios técnicos necesarios, como reconoce el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones José Luis Escrivá: *“Los sindicatos tienen toda la razón del mundo, la situación es difícil, no se han reforzado ni cubierto vacantes durante los últimos años como debería”, ha admitido el ministro, recalcando la “ejemplar respuesta” de la Seguridad Social ante el aumento del volumen de gestión por el Ingreso Mínimo Vital y otros trámites* ¹³⁰.

Además, como comentaba anteriormente, ha creado un efecto perverso sobre el solicitante: tener que enfrentarse a un modelo de doble ventanilla. Es decir, al coexistir en IMV con la RGC el posible beneficiario tendrá que tramitar los dos subsidios condicionados de forma separada en diferentes administraciones.

El hecho de centralizar la gestión del IMV de este modo, puede deberse a un cierto exceso de celo de la administración central, con el objeto de evitar errores en el momento de verificar los requisitos necesarios de acceso de los posibles beneficiarios. Requisitos, que, a su vez, han de ser verificados por un personal insuficiente y que no están familiarizados en este ámbito de actuación.

¹³⁰ Europa pres. (24/04/2020). *Escrivá reconoce que la Seguridad Social sufre de la falta de persona y avanza un refuerzo de sus recursos humanos.* Fuente: <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-escriva-reconoce-seguridad-social-sufre-falta-personal-avanza-refuerzo-recursos-humanos-20200806155410.html>

Por el contrario, el personal autonómico tiene la experiencia adquirida en la gestión de prestaciones no contributivas, dado que el Estado ha descentralizado la gestión de las prestaciones no contributivas colocando a las comunidades autónomas como responsables ante los ciudadanos ¹³¹. Además, también poseen la experiencia de gestionar las diferentes rentas mínimas autonómicas, las cuales, comparten la mayoría de sus características con el IMV.

En consecuencia, con el fin de evitar duplicidades y minimizar los tiempos en la tramitación, lo lógico debería ser encomendar la gestión del IMV a la administración autonómica. Y mediante una única tramitación el ciudadano que resida en Catalunya podría obtener el reconocimiento de: la RGC, del IMV o del IMV y la prestación complementaria a la pensión no contributiva del artículo 21 de la ley 13/2006.

Solo así será posible tutelar de forma más satisfactoria los estados de necesidad de los ciudadanos, y poder empezar a afirmar que “*hemos puesto en pie un nuevo estado del bienestar*”¹³², como defiende el presidente del gobierno central.

¹³¹ Mas Tornos, Joaquín, <<Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica>>, en *VI Foro de la Autonomía*, Barcelona, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico : Universitat de Barcelona, Instituto de Derecho Público - Institut de Dret Públic, 2017. P.4. recuperado en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=686688>

¹³² Europa press. (24/04/2020). *Sánchez, sobre el IMV: "En tiempo récord y en pandemia hemos puesto en pie un nuevo Estado del Bienestar"*. Fuente: <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-sanchez-imv-tiempo-record-pandemia-hemos-puesto-pie-nuevo-estado-bienestar-20201117171111.html>

6. Conclusiones:

Una vez desarrollado los temas propuestos para esta obra académica, pasaré a narrar las diferentes conclusiones obtenidas. Las conclusiones las estructuraré en el mismo orden en qué he ido desarrollando los temas propuestos, y con ello, espero de dotar una estructura coherente que pueda seguir el lector. Sin más preámbulos, he obtenido las siguientes conclusiones:

Primera conclusión:

El RDL 20/2020 es una herramienta destinada a proteger los estratos más vulnerables de la sociedad, dado que la finalidad de este se caracteriza por tener la intención de atender: a las situaciones de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad de los ciudadanos del estado español. Por este motivo, el IMV ha supuesto una gran novedad en sí mismo, dado que hasta el momento no existía una herramienta de estas características a nivel nacional.

La necesidad de una figura de estas características es palmaria y no debería admitir discusión alguna. El Estado español sufre unos índices de pobreza alarmantes y de forma sostenida en el tiempo. Una muestra de ello es el indicador AROPE, el cual, se mantuvo en torno al 25% en el periodo 2009-19; lo que supone que 11.870.000 ciudadanos españoles estaban en riesgo de pobreza o exclusión social en 2019, una cifra que por sí sola, ya justificaría la implantación de una prestación de ingresos mínimos.

No obstante, el verdadero precursor del RDL 20/2020 se ha de situar en el estallido de la pandemia del coronavirus. La entrada en escena del covid-19 crea un escenario dantesco: se corre el riesgo de ahondar la situación de pobreza en el estado y que estalle una crisis social sin precedentes.

Fue entonces cuando el gobierno realizó un ejercicio de aquello que podemos denominar: “*hacer de la necesidad virtud*”. Ante tal panorama, el ejecutivo se vio forzado a implementar el IMV con la finalidad de salvaguardar la imagen política, pero con el menor coste posible. Por este motivo, la piedra angular sobre la cual se ha diseñado el IMV no ha sido el nivel de pobreza imperante en el estado, sino el

modelo propuesto por la AIREF en su informe de 2019: Los programas de rentas mínimas en España¹³³.

El modelo propuesto por la AIREF se caracteriza por ir destinado únicamente a los hogares sumidos en la pobreza más extrema. La AIREF supedita en todo momento la creación de una renta mínima a no sobrepasar los los 3.500 millones de euros (descontado el complemento autonómico). Extremo al cual se ciñó el ejecutivo al formular el IMV, como se desprende de la partida presupuestaria de 2021: 3.016.910¹³⁴.

Por tanto, he de concluir que el RDL 20/2020 se ha diseñado de forma inversa a los estados de necesidad de los ciudadanos y anteponiendo en todo momento la estabilidad financiera a la situación real de la ciudadanía.

Segunda conclusión:

En el segundo apartado de esta obra analizaba de forma sucinta los antecedentes históricos del RDL 20/2020, los cuales, se caracterizaban por luchar contra los estados de necesidad desde la vertiente del desempleado; valiéndose para ello, de programas extraordinarios de duración finita.

El IMV rompe con esta concepción, acogiendo el paradigma de protección más propio de la asistencia social, donde lo que primará es el estado de necesidad del ciudadano más allá de su situación en el mercado laboral. Por este motivo, el RDL 20/2020 permite la compatibilidad entre las rentas del trabajo y la obtención del IMV, y con ello, podría responder en cierta medida al fenómeno de los “trabajadores pobres”.

Con la salvedad, de que tendremos que esperar al desarrollo reglamentario para conocer el alcance real de la compatibilidad.

¹³³ AIREF, *Los programas de rentas mínimas en España*, Madrid, 2019.

¹³⁴ *Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021*. Página 125983 del BOE nº341, de jueves 31 de diciembre de 2020.

Tercera conclusión:

En el apartado tercero de la obra se analizó la contingencia propia del RDL 20/2020 y se utilizó la RGC de Catalunya como herramienta comparativa entre ambas.

El IMV y la RGC comparten en gran medida todos sus elementos característicos: Ambas figuras legislativas se configuran con el fin de prevenir el riesgo de caer en situaciones de pobreza o exclusión social y para ello se reconoce al posible beneficiario el derecho subjetivo a una prestación de carácter económico. Como paso previo a la obtención de la prestación dineraria, tanto el IMV como la RGC, impone que el posible beneficiario pruebe la carencia real de recursos; los cuales, se computan tomando en cuenta la unidad familiar o de convivencia.

Ambas figuras ponderan los estados de necesidad de idéntica forma: la carencia de renta se obtendrá de la diferencia de ingresos en relación con el importe anual de la prestación a la cual se pústula el beneficiario, prestaciones que se caracterizan por ser de muy escasa cuantía: 469,93 euros el IMV en el caso de un beneficiario y 664 en la RGC¹³⁵.

En consecuencia, el RDL 20/2020 ha replicado el modelo de rentas mínimas autonómicas a nivel estatal, y con ello, se ha dirigido al mismo perfil de beneficiario: un perfil marginal.

Por este motivo, la contingencia propia del IMV es idéntica al de la RGC: ***estar en situación legal de vulnerabilidad económica***, expresión, que no es más que un eufemismo para delimitar a los ciudadanos que están en una situación económica extremadamente precaria (situación de pobreza), que, además, han de cumplir una multitud de trámites y requisitos secundarios. Al configurar la situación legal de vulnerabilidad económica de forma tan restrictiva, conlleva en términos prácticos una avalancha de denegaciones en las solicitudes presentadas.

¹³⁵ A pesar de la cuantía superior de la RGC, hay que tener en cuenta que el coste medio de la vida en Catalunya es un 7% más elevado al de la media nacional.

Costa, Alex; Galletto, Vittorio; Raymond, Josep Il, *El coste de la vida en las comunidades autónomas, Áreas Urbanas y Ciudades de España*, Instituto de estudios regionales y metropolitanos de Barcelona, 2021, P.22.

Consecuentemente, ninguna de las dos herramientas cumple la finalidad con la que se han promulgado: prevenir los estados de necesidad.

Por todo ello, tanto el IMV como la RGC tendrían que establecer unos requisitos de acceso menos restrictivos y elevar la cuantía de la prestación en línea con el umbral de la pobreza, y con ello, aspirar a ser una verdadera “última red de seguridad”.

Cuarta conclusión:

En el cuarto apartado de la obra me centré en analizar la interacción del IMV y la RGC.

El RDL 20/2020 nació, entre otros motivos, para convertirse en una prestación suelo a nivel estatal, la cual, debía servir para dotar de igualdad a todos los ciudadanos del estado en situación de vulnerabilidad.

La interacción del IMV y la RGC es una situación larga y compleja. Todo ello se debe a causa de dos factores muy importantes: la premura con que se promulgó el IMV y la falta de adaptación autonómica al mismo.

Pues bien, el gobierno central promulgó el RDL 20/2020 con una rapidez sorprendente, lo cual, conllevó que no se crearan protocolos claros de adaptación con las herramientas autonómicas. Consecuentemente, nos encontramos con un escenario donde las autonomías tienen completa libertad de adaptación frente al IMV, pudiendo decidir: completar el IMV, dotar de carácter subsidiario o directamente cambiar la renta autonómica por el IMV.

En la actualidad la RGC carece de adaptación concreta al RDL 20/2020, situación que genera una marcada inseguridad jurídica y sobrecarga administrativa al posible beneficiario. En consecuencia, el ciudadano deberá enfrentarse a dos trámites diferenciados y de soportar los plazos de tramitación de forma sucesiva; lo cual, en términos prácticos conlleva alargar la tramitación de la RGC en seis meses adicionales.

En cuanto al actual beneficiario de la RGC los efectos no son tan adversos, aunque si bien es cierto que está obligado a solicitar el IMV y comunicar el sentido de la

resolución a la administración; y en principio, no se verá privado de la percepción económica durante los trámites administrativos.

Por todos estos motivos, no puedo más que concluir definiendo la situación de interacción del IMV y la RGC como anómala o muy deficiente; dado que **el ciudadano queda desprotegido durante un plazo más amplio de tiempo**, con el único “incentivo”, de poder aspirar a la cantidad económica que ya reconocía la RGC con anterioridad al IMV.

Quinta conclusión:

El quinto apartado de la obra se dedicó al aspecto competencial del RDL 20/2020, como herramienta de asistencia social.

Con la promulgación del RDL 20/2020 el estado ha reclamado un ámbito competencial que históricamente ha estado ocupado por las comunidades autónomas y sus respectivas rentas mínimas. Ello es posible al diferente engarce constitucional que utilizan las dos administraciones al momento de legislar: asistencia social en ámbito autonómico y la Seguridad Social en el ámbito estatal.

Nos encontramos, qué el único elemento característico en que se diferencian ambas figuras es el régimen de financiación, dado que uno se financiara vía Presupuestos Generales del Estado y las rentas mínimas vía presupuestos autonómicos.

Con ello, se desvanecen los límites establecidos en la STC 239/2002 respecto a la delimitación competencial en este ámbito, ya que, no puede ser comparable la acción de complementar una prestación no contributiva por parte de la comunidad autónoma, a la acción de duplicar dicha prestación en base a dos competencias diferentes.

Por tanto, no se puede más que concluir, que el estado o las comunidades autónomas infringen el reparto competencial.

Aun en el ámbito competencial, encontramos el problema de la gestión del IMV.

El legislador ha reconocido la gestión del IMV al INSS, en base a sus propias competencias y, con ello, se excluye de la gestión a las administraciones autonómicas hasta la consecución de un posible convenio de colaboración. Esta

situación rompe con el paradigma actual, en donde las comunidades autonómicas son las encargadas de gestionar la mayoría las prestaciones no contributivas de la seguridad social.

La gestión del IMV ha sido uno de sus elementos más controvertidos, dado que el INSS se ha visto sobrepasado en todos los sentidos. El INSS, no tiene ni los medios personales ni medios materiales suficientes para la gestión del IMV y, además; el personal tampoco está familiarizado con la gestión de una prestación de estas características.

Por tanto, lo más conveniente sería utilizar la competencia compartida en el ámbito de la gestión de la seguridad social, y que sean las administraciones autonómicas las que gestionen el IMV de forma centralizada; eliminando así las duplicidades administrativas durante la tramitación.

Con ello, también se eliminarían los problemas aparejados a la interacción del IMV y las rentas autonómicas. En un único tramite se resolvería tanto la solicitud del IMV como la renta mínima autonómica, acortando significativamente los plazos de los ciudadanos que están a la espera de resolver su solicitud.

Por todos estos motivos, las administraciones autonómicas han de ser los órganos competentes en la gestión del IMV.

7. Bibliografía.

AIREF, Los programas de rentas mínimas en España, Madrid, 2019.

Álvarez Cortés, J. Carlos, << La protección de las personas a través de rentas mínimas y rentas básicas en la distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas>>, en Revista iberoamericana de relaciones labores, vol. 38, 2020, P.8

Álvarez Cortés, J. Carlos, <<Nuevamente sobre las competencias de las comunidades autónomas en materia de protección social. Algunas reflexiones respecto de la Stc 239/2002, de 11 de diciembre>>, en Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social, nº68, 2003, p.199.

Arcarons, Jordi, Raventós, Daniel y Torrens, Lluís, Ante las falsedades contra la Renta Garantizada de Ciudadanía, Sin Permiso, 2014, p. 1-4.

Arnal, María, <<Crisis, desempleo y pobreza: análisis de trayectorias de vida y estrategias en el mercado laboral>>, Finkel, Lucila y Parra, Pilar, Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol. 31, 2013, n.º2, Pp 288 a 292.

Arriola, Joaquín, La estrategia de la Unión Europea de lucha contra la Pobreza, en VII informe sobre exclusión y desarrollo social en España, Madrid, Fundación Foessa, 2014, p.3.

Ballester, Ramón. Los programas de Garantía de rentas en España: la Renta Mínima de Inserción catalana y sus componentes de Inserción laboral, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012, P.14.

Barceló i Serramalera, Mercè, << Las competencias de las comunidades autónomas>>, en Manual de derecho Constitucional, 3ª edición, Barcelona, editorial Atelier, 2016, Pp.473-477.

Barcelón Cobedo, Susana, <<Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de la tutela>>, Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, Vol.1, 2020, N°3, p.172.

Blasco Lahoz, J. Francisco. <<las prestaciones familiares>> en curso de seguridad social, Valencia, editorial Tirant lo Blanch, 2019, P.645.

Bollain, Julen y Raventós, Daniel, La Renta Básica Incondicional ante las limitaciones de las Rentas Mínimas, Sin permiso, 2019, PP.2-3.

Buenaga Ceballos, Óscar. << la familia como contingencia protegida (III): las prestaciones familiares en sentido estricto (2)>> en la protección de la familia en el sistema de Seguridad social español, Editorial Dykinson, 2014, pp. 271 a 272.

Calvo Vergez, Juan, <<A vueltas con la creación del llamado ingreso mínimo vital: pros y contras derivados de su implantación>>, Revista “Cuadernos Manuel Giménez Abad”,2020, nº20, P. 102.

Carrasco Durán, Manuel, <<los complementos de las comunidades autónomas a las pensiones No contributivas: un impulso a un nuevo modelo de asistencia social>>, en Nuevas políticas Públicas: anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas, 2006, nº2, P.207

Casado Pérez, Demetrio, <<Servicios sociales de la Seguridad Social: Aspectos institucionales>>, En Revista Alternativas. Cuadernos de trabajo Social, nº11, 2003, pp.30-31.

Castro López, M. del Pilar, <<El régimen jurídico administrativo de los servicios sociales en Andalucía: principales aportaciones de la nueva ley 9/2016, de 27 de diciembre>>, en servicios de interés general y protección de los usuarios, Madrid, Dykinson, 2008, pp.270-272.

Cavas Martinez, Faustino y Sánchez Triguerras, Carmen. <<La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis>>. En anales de derecho, 2005, nº3, P.115.

Chabannes, Matthieu, << Un nuevo derecho para la ciudadanía: El ingreso mínimo vital.>> Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social, 2020, nº1, P. 283-284.

Consejo de derechos humanos, Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Ginebra, ONU 2020. P.3

Costa, Alex; Galletto, Vittorio; Raymond, Josep Il, El coste de la vida en las comunidades autónomas, Áreas Urbanas y Ciudades de España, Instituto de estudios regionales y metropolitanos de Barcelona, 2021, P.22.

Cruz roja España, Informe anual sobre la vulnerabilidad social 2008-2009, Madrid, Cruz roja España, 2010. p,29

Defensor del Pueblo, Informe Anual 2020: Volumen I. Informe de Gestión, Madrid, 2021, p.486. Delgado García, Ana María; Oliver Cuello, Rafael y Beltrán de Heredia Ruiz, Ignasi, <<Estado de Bienestar y protección de la vejez, discapacidad y dependencia>>, en Vejez, discapacidad y dependencia. Aspectos fiscales y de protección social, Barcelona, J.M. Bosch Editor, 2012, P.23.

Díaz Mordillo, María Alexandra. <<El Ingreso Mínimo Vital como reto Social: una visión practica>> e-Revista Internacional de la Protección Social, vol.5, 2020, nº2, P.43.

Fernández López, F. Javier, Acción social en España: centros, servicios y establecimientos de servicios sociales, 2014, nº 1, Madrid, pp- 42-45.

Fundación Encuentro, <<Aspectos económicos de la exclusión y políticas de integración>>, en Informe España 2001: una interpretación de su realidad, Fundación encuentro, Madrid, 2001, Pp 4-5

Fundación Foessa. Resumen VIII informe foessa, Madrid, Fundación Foessa, 2019, p.39.

Gala Durán, Carolina, << los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital>>, IUSLabor. Revista de análisis del Derecho del Trabajo (en línea), 2020, nº2, P.3, (12/03/2021) fuente:
<https://www.raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/372602>

Gala duran, Carolina, <<El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes>>, trabajo, persona, derecho, mercado. Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social (en línea), 2020, nº1, p. 23, (09/03/2021) fuente: <https://revistascientificas.us.es/index.php/Trabajo-Persona-Derecho-Merca/article/view/12965/12248>

García Romero, Belén, <<la protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora>>, Documentación laboral: Revista de la asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, vol. 2, 2015, nº 1, p.61 a 62.

Garganté Petit, Sixte, Anàlisi jurídic d' urgència del decret llei 28/2020, de 21 de juliol, pel qual es modifica la llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania i s' adopten mesures urgents per harmonitzar prestacions socials amb l'ingrés mínim vital, Barcelona, Comisió Promotora Renta Garantizada Ciudadanía, 2020, P.8.

Garganté Petit, Sixte, la renda Garantida de Ciudadanía a Catalunya: previsions legals de seguiment i d' avalució de la seva efectivitat, la suficiència econòmica i la taxa de cobertura de la prestació econòmica, Barcelona, Comisió Promotora Renta Garantizada Ciudadanía, 2020, P.30-34.

González Albor, Javier <<¿Cuáles están siendo las consecuencias?:La evolución de la exclusión en España>>, en VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, 2019, Fundación Foessa, Madrid, 2019,P. 7.

González Pérez. Jesús, <<La reforma del Tribunal Constitucional>>, en Revista Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2006, nº83, Pp.340-347.
Recuperado en:
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-2006-10033500360.

Jiménez Ramírez, Magdalena, <<aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e Imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo>>, Revista Estudios Pedagógicos, Vol. 34, 2008, nº 1, P.176.

Jimeno Jiménez, Fernando M, <<El Ingreso Mínimo Vital en hogares unipersonales>> en e-Revista Internacional de la Protección Social, vol.5, 2020, nº 2, P.80.

Laparra, Miguel, El desplome de los ingresos de los pobres y la intensificación de los procesos de exclusión social en España, Navarra, grupo de investigación alter Universidad pública de Navarra, 2014, pp.2 a 5.

Laparra, Miguel, <<La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el Capital humano>>, en Cuadernos Del Círculo Cívico de Opinión, vol.1, 2013, nº10, Pp.16-18.

Llanos Ortiz, Juan Carlos, El estado de la pobreza: Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019, Madrid, EAPN España, 2020, p. 7.

Malgesini, Graciela y Candalija, Jonás, Dossier Pobreza de EAPN España, Madrid, EAPN España, 2014,p.3

Malgesini, Graciela, Situación del ingreso mínimo vital, Madrid, EAP España, 2020, p.18.

Martinez Virto, Lucia, <<Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral >>, Cuadernos de relaciones laborales, Vol. 37, nº 1, 2019, p.166.

Mas Tornos, Joaquín, <<Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica>>, en VI Foro de la Autonomía, Barcelona, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico : Universitat de Barcelona, Instituto de Derecho Público - Institut de Dret Públic, 2017. P.4. recuperado en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=686688>.

Mateos y de Cabo, Oscar Ignacio, << La exclusión social en el marco del Estado social y democrático de Derecho: Análisis y propuestas>>, en Instrumentos jurídico-laborales de prevención y solución de la exclusión social en el Estado social y democrático de Derecho. Estudio comparado, Madrid, Dykinson, 2019, Pp.74-76.

Monero Pérez, Jose Luis, <<competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales>>, en Revista temas laborales, vol. 1, 2009, nº100, pp. 302-304.

Moreno, Luis, *Ciudadanos precarios: La <<última red>> de protección social*. Barcelona, Editorial Ariel, 2000, P.153-154.

Ochando Claramunt, Carlos, <<El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto>>, Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, Vol.1, 2020, N°3, pp. 162.

Olmeda Freire, Gladys B, <<La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo>>, Generalitat Valenciana, Revista de Treball, economia i societat, vol.1, 1997, n°7, P.36.

Pemán Gavín, Juan M^a, << La asistencia Social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general>>, en Documentación Administrativa, N° 271-271, 2005, P.48. recuperado: <https://doi.org/10.24965/da.v0i271-272.5665>.

Pérez Monero, Jose Luis, <<El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital >> Labos Revista de Derecho de la Seguridad Social, Vol. 1, 2020, n° 24, P.18.

Plataforma de infancia España, Análisis de la encuesta de condiciones de vida desde la perspectiva de infancia, Madrid, Plataforma de infancia España, 2020. P.P.6-9

Purcalla Bonilla, M. Ángel, *La renta Mínima de inserción en el sistema de protección social*, Barcelona, Instituto de estudios Autonómicos (Generalitat de Catalunya), 2006, P.183.

Raventós Pañella, Daniel, la renta básica: introito, Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, 2001:

Raventós, Daniel, El ingreso mínimo vital y la renta básica: nada que ver, Sin permiso, 2020, p.1-2.

Sáenz Royo, Eva, << Prestaciones no contributivas y comunidades autónomas. Un comentario crítico a la stc 239/2002, de 11 de diciembre>>, en Revista Estudios Políticos, n° 124, 2004, p. 269.

Sala Franco, Tomás, el ingreso mínimo vital: el sistema español de rentas mínimas. Ed. Tirnat lo Blanch, 2020, Valencia, P.147 a 148.

Subirats, Joan., nº16: <<pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad española y europea>>, Fundación “la Caixa”, Colección estudios sociales, vol. 16, 2004. P.14.

Yago Esteban, M. Ángel y Losa Carmona, Antonio, Guía básica para interpretar los indicadores de desigualdad, pobreza y exclusión social, Madrid, EAPN España, 2015, P,4

Ysàs Molinero, Helena. «Alternativas de protección social de los trabajadores de edad frente al desempleo o al empleo precario: ¿perfección de rentas mínimas o tránsito hacia la renta básica?». Documentación laboral, Vol. 4, Núm. 112, 2017, p.13 obtenido: <https://ddd.uab.cat/record/18405>.

7.1.Legislación:

Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. «BOE» núm. 306, de 22 de diciembre de 1990, páginas 38246 a 38251 (6 págs.)

Real Decreto 46/2021, de 26 de enero, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2021. «BOE» núm. 23, de 27/01/2021.

Decreto 55/2020, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, y se modifica el Decreto 123/2007, de 29 de mayo, por el que se determina el régimen aplicable a la solicitud y concesión de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo, y se concretan los requisitos para el reconocimiento del derecho a las prestaciones creadas, en desarrollo de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, nº 8124.

Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. «BOE» núm. 201, de 23 de agosto de 2006.

Decreto 123/2007, de 29 de mayo, por el que se determina el régimen aplicable a la solicitud y concesión de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo, y se concretan los requisitos para el reconocimiento del derecho a las prestaciones creadas en desarrollo de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, nº 4895.

Decreto 289/2016, de 30 de agosto, de reestructuración del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y familias. Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, nº7196.

ACUERDO de derogación del Decreto ley 28/2020, de 21 de julio, por el que se modifica la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía y se adoptan medidas urgentes para armonizar prestaciones sociales con el ingreso mínimo vital. Publicado en DOGC núm. 8201 de 14 de agosto de 2020.

Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. «BOE» núm. 154, de 01/06/2020.

Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía. «DOGC» núm. 7418, de 24/07/2017, «BOE» núm. 196, de 17/08/2017.

- Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. «BOE» núm. 306, de 22 de diciembre de 1990, páginas 38246 a 38251 (6 págs.).

Real Decreto 1191/2012, de 3 de agosto, por el que se establecen normas para el reconocimiento del complemento de pensión para el alquiler de vivienda a favor de los pensionistas de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. «BOE» núm. 186, de 4 de agosto de 2012, páginas 55771 a 55774 (4 págs.)

Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. «BOE» núm. 69, de 21 de marzo de 1991, páginas 8958 a 8963 (6 págs.)

Constitución Española. «BOE» núm. 311, de 29/12/1978.

Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción. «BOE» núm. 198, de 19 de agosto de 1997.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. «BOE» núm. 172, de 20/07/2006.

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. «BOE» núm. 261, de 31/10/2015.

Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero. «BOE» núm. 329, de 18 de diciembre de 2020, páginas 116158 a 116161 (4 págs.).

Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. «BOE» núm. 341, de 31/12/2020.

Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. «BOE» núm. 341, de 31 de diciembre de 2020, páginas 125958 a 126732 (775 págs.)

7.2.Jurisprudencia:

Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1986, de 9 de junio. FJ 6.

Sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero. FJ 1.

7.3.Webgrafía:

Organizaciones que forman parte de la Comisión de Gobierno de la RGC sobre el IMV. (03/04/2021). Fuente: <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/385604/declaracio-conjunta-organitzacions-que-formen-part-comissio-govern-renda-garantida-ciutadania-sobre-lingres-minim-vital>.

COPE. (22/04/2020). Cataluña presenta recurso de inconstitucionalidad contra ingreso mínimo vital. Fuente: https://www.cope.es/actualidad/espana/noticias/cataluna-presenta-recurso-inconstitucionalidad-contra-ingreso-minimo-vital-20210223_1155856.

Europa pres. (24/04/2020). Escrivá reconoce que la Seguridad Social sufre de la falta de persona y avanza un refuerzo de sus recursos humanos. Fuente: <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-escriva-reconoce-seguridad-social-sufre-falta-personal-avanza-refuerzo-recursos-humanos-20200806155410.html>.

Europa press. (24/04/2020). Sánchez, sobre el IMV: "En tiempo récord y en pandemia hemos puesto en pie un nuevo Estado del Bienestar". Fuente: <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-sanchez-imv-tiempo-record-pandemia-hemos-puesto-pie-nuevo-estado-bienestar-20201117171111.html>.

INE. (26/01/2021). Población en riesgo de pobreza relativa según situación laboral y en las personas contrabajo .fuente: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925455948&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout

INE. (26/01/2021) Nota de prensa: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2019 Resultados definitivos, P.4. fuente: https://www.ine.es/prensa/ecv_2019.pdf.

INE. (28/01/2021) nota de prensa: Encuesta de Población Activa (EPA) Cuarto trimestre de 2020. <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0420.pdf>.

Eurostat. (29/01/2021). Coeficiente de Gini de renta disponible equivalente. Obtenido:http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?lang=en&dataset=ilc_di12

Seguridad Social. (29/01/2021). El Consejo de Ministros aprueba la creación de un Ingreso Mínimo Vital. <https://revista.seg-social.es/2020/05/29/el-consejo-de-ministros-aprueba-la-creacion-de-un-ingreso-minimo-vital/>

INE. (03/02/2021). Encuesta de Población activa: serie histórica. Fuente: https://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm

Fajardo Barba, Carmen. (05/02/2021) Cuadernos manchegos. Obtenido: <https://www.cuadernosmanchegos.com/opinion/ingreso-minimo-vital-vacuna-contra-la-desigualdad-161.html>.

Datosmacro. (07/02/2021). PIB España. Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/pib/espana>.

INE. (07/02/2021). Encuesta de estructura salarial 2018: avance de resultados. Fuente: https://www.ine.es/prensa/eces_2018_a.pdf.

OXFAM Intermón. (07/02/2021). La pobreza severa podría aumentar en España en casi 800.000 personas y llegar a 5,1 millones por la COVID-19. <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/pobreza-severa-aumenta-espana-covid-19>

Real Academia Española. (22/02/2021). Contingencia. Fuente: <https://dle.rae.es/contingencia>

Seguridad Social. (23/02/2021). Glosario. Fuente: <http://www.segsocial.es/wps/portal/wss/internet/Glosario#C>

CCOO. (07/03/2021) CC.OO. reclama que el consenso sobre pensiones del Pacto de Toledo se acompañe de la actualización urgente del Indicador de Renta de Suficiencia (IRSC). Fuente: <https://www.ccoo.cat/aspnet/noticia.aspx?id=233703>

Asociación para el Progreso de la dirección. (09/03/2021). Autónomos societarios: que son, cómo cotizan y qué ventajas tienen. Fuente: <https://www.apd.es/autonomos-societarios-que-son/>

20 minutos. (12/03/2021) Ingreso Mínimo: ¿desincentiva buscar trabajo cobrar 462 euros trabajando y sin trabajar? Escrivá corrige a Pablo Iglesias. fuente: <https://www.20minutos.es/noticia/4276976/0/ingreso-minimo-desincentiva-buscar-empleo-cobrar-462-trabajando-escriba-corrige-pablo-iglesias/#>

Seguridad Social (16/03/2021). límites de ingresos. Fuente: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10967/27924/2dffb310-1f20-4c9f-ae95-e55c31b6030f/tabla%20limitede%20ingresos%20familias%20nonumerosas#tabla%20limitede%20ingresos%20familias%20nonumerosas>

La Moncloa. (30/03/2021). El Servicio Público de Empleo Estatal cierra la atención al público presencial en sus Oficinas de Empleo. Fuente: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Paginas/2020/150320-sepe.aspx>.

Comisión Europea. (30/03/2021). El pilar europeo de derechos sociales en veinte principios. Fuente: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es#:~:text=Enlaces%20relacionados-,El%20pilar%20europeo%20de%20derechos%20sociales%20consiste%20en%20dar%20a,Condiciones%20de%20trabajo%20justas.

UNICEF. (31/03/2021). Ingreso Mínimo Vital y prestación por hijo a cargo: claves para reducir la pobreza infantil en España. Fuente: <https://www.unicef.es/noticia/imv-y-prestacion-por-hijo-cargo-claves-para-reducir-la-pobreza-infantil-en-espana>

CGT. (03/04/2021). Colapso en el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Fuente: <https://www.cgtbarcelona.org/noticia/colapso-en-el-instituto-nacional-de-la-seguridad-social/>

La voz de Galicia. (14/04/2021). El encaje de la renta mínima estatal con las autonómicas condiciona su puesta en marcha: El Gobierno intenta no irritar a los partidos nacionalistas para atar su apoyo en el Congreso. Fuente: https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2020/04/20/encaje-ayuda-estatal-autonomicas-condiciona-puesta-marcha/0003_202004G20P16992.htm.

La Moncloa. (14/04/2021). El Ingreso Mínimo Vital llega en marzo a 203.000 hogares en los que viven más de 565.000 personas. Fuente: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/180321-imv.aspx>.

El Periódico. (14/04/2021). La Generalitat pide 15 millones al Gobierno para gestionar el ingreso mínimo. Fuente: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20210208/pugna-gobierno-generalitat-pone-riesgo-11501014>.

ABC Catalunya. (14/04/2021). Entidades y ONG alertan del fatal arranque del Ingreso Mínimo Vital: excluye a jóvenes, migrantes y 'sintecho'. Fuente: https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-entidades-y-alertan-fatal-arranque-ingreso-minimo-vital-excluye-jovenes-migrantes-y-sin-techo-202103251643_noticia.html

Tribunal Constitucional. (26/04/2021). Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya. Fuente: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_042/P%201140-2021.pdf

El Economista. (05/05/2021). El ingreso mínimo vital brindará 1.500 millones extra de gasto a las comunidades autónomas. Fuente: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10564808/05/20/El-ingreso-minimo-vital-brindara-1500-millones-extra-de-gasto-a-las-comunidades-autonomas.html>.

Ultima hora. (07/05/2021). Por un modelo laboral que no genere trabajadores pobres. Fuente: <https://www.ultimahora.es/opinion/tribuna/2021/05/01/1260577/por-modelo->

laboral-genero-trabajadores-pobres-desafios-del-siglo-xxi-exigen-cambios-para-avanzar-hacia-fortalecimiento-nuestro-modelo-productivo.html.

Datosmacro. (08/05/2021). UE-Unión Europea.
Fuente:<https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-europea>

Europa pres. (08/05/2021). Pablo Iglesias, sobre el ingreso mínimo vital: "Hoy es un día histórico, nace un nuevo derecho social en España". Fuente: <https://www.europapress.es/epsocial/derechos-humanos/noticia-pablo-iglesias-ingreso-minimo-vital-hoy-dia-historico-nace-nuevo-derecho-social-espana-20200529132348.html>

El Plural. (08/05/2021). Vox califica la renta básica universal de “paguita para menas”. Fuente: https://www.elplural.com/politica/espana/vox-califica-renta-basica-universal-paguita-menas_237974102

La razón. (08/05/2021). El Ingreso Mínimo solo llega al 6% de los pobres: «Deberían avergonzarse». Fuente: <https://www.larazon.es/economia/20210402/lbnjqddpjbcnp4wyp7df7plim.html>.

Reuters (business insider). (09/05/2021). El ingreso mínimo vital sólo ha llegado al 17% de los hogares que lo han solicitado: se han denegado unos 600.000 expedientes de los 873.000 tramitados. Fuente: <https://www.businessinsider.es/ingreso-minimo-vital-solo-ha-llegado-17-hogares-necesitados-862281>

8. Anexos:

Anexo 1.

¿Qué mide el indicador? El indicador AROPE se encarga de medir la pobreza. Para saber si una persona se encuentra en esta situación debe cumplir, como poco, uno de los siguientes criterios:

- **Estar en riesgo de pobreza:** Vivir en un hogar con rentas inferiores al umbral de pobreza establecido. En este sentido, el 60% de la mediana de la renta nacional equivalente en unidades de consumo.
- **Estar en privación material severa (PMS):** Vivir en un hogar que no se puede permitir, como poco, cuatro de los nueve conceptos de consumo básico que establece la **Unión Europea**.
 1. No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
 2. No puede permitirse una comida de carne o pescado al menos cada dos días.
 3. No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 euros).
 4. No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura correcta.
 5. No puede permitirse disponer de un coche.
 6. Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, luz, agua...) o en compras a plazos.
 7. No puede permitirse disponer de un teléfono.
 8. No puede permitirse disponer de un televisor
 9. No puede permitirse disponer de lavadora.
- **Vivir en un hogar con baja intensidad de trabajo (BIT H):** La relación entre el número de meses trabajados por todos los miembros del hogar, así como el número de meses que dichos miembros podrían trabajar como

máximo. Si el nivel es inferior a 0,28, esta persona se encuentra dentro del indicador.

Este indicador mide aquellas personas que, habiendo cumplido con alguno de los criterios establecidos, presenta una edad comprendida entre los 0 y los 59 años.

Anexo 2:

Cuantías de la renta garantizada en 2021. Unidad no monoparental	
Unidad de convivencia	Euros/ año
Un adulto	5.639,20
Un adulto y un menor	7.330,96
Un adulto y dos menores	9.022,72
Un adulto y tres menores	10.714,48
Un adulto y cuatro o más menores	12.406,24
Dos adultos	7.330,96
Dos adultos y un menor	9.022,72
Dos adultos y dos menores	10.714,48
Dos adultos y tres o más menores	12.406,24
Tres adultos	9.022,72
Tres adultos y un menor	10.714,48
Tres adultos y dos o más menores	12.406,24
Cuatro adultos	10.714,48
Cuatro adultos y un menor	12.406,24
Otros	12.406,24

Cuantías de la renta garantizada en 2021. Unidad monoparental	
Unidad de convivencia	Euros/ año
Un adulto y un menor	8.571,58
Un adulto y dos menores	10.263,34
Un adulto y tres menores	11.955,10
Un adulto y cuatro o más menores	13.646,86

Cuantías de la renta garantizada en 2021. Unidad monoparental. Progenitores/ abuelos/ guardadores o acogedores, uno de ellos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez.	
Unidad de convivencia	Euros/año
Dos adultos y un menor	10.263,34
Dos adultos y dos menores	11.955,10
Dos adultos y tres o más menores	13.646,86

Seguridad Social (09/05/2021). *Ingreso Mínimo Vital*. Fuente: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7>

Anexo 3

Artículo 7. Rentas exentas.

Estarán exentas las siguientes rentas:

- a) ...
- b) Las ayudas de cualquier clase percibidas por los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana, reguladas en el Real Decreto-Ley 9/1993, de 28 de mayo.
- c) Las pensiones reconocidas en favor de aquellas personas que sufrieron lesiones o mutilaciones con ocasión o como consecuencia de la Guerra Civil, 1936/1939, ya sea por el régimen de clases pasivas del Estado o al amparo de la legislación especial dictada al efecto.
- d) Las indemnizaciones como consecuencia de responsabilidad civil por daños personales, en la cuantía legal o judicialmente reconocida.

Igualmente estarán exentas las indemnizaciones por idéntico tipo de daños derivadas de contratos de seguro de accidentes, salvo aquellos cuyas primas hubieran podido reducir la base imponible o ser consideradas gasto deducible por aplicación de la regla 1.ª del apartado 2 del artículo 30 de esta Ley, hasta la cuantía que resulte de aplicar, para el daño sufrido, el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, incorporado como anexo en el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre.

- i) Las prestaciones económicas percibidas de instituciones públicas con motivo del acogimiento de personas con discapacidad, mayores de 65 años o menores, sea en la modalidad simple, permanente o preadoptivo o las equivalentes previstas en los ordenamientos de las Comunidades Autónomas, incluido el acogimiento en la ejecución de la medida judicial de convivencia del menor con persona o familia previsto en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Igualmente estarán exentas las ayudas económicas otorgadas por instituciones públicas a personas con discapacidad con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por ciento o mayores de 65 años para financiar su estancia en residencias o centros de día, siempre que el resto de sus rentas no excedan del doble del indicador público de renta de efectos múltiples.

- j) Las becas públicas, las becas concedidas por las entidades sin fines lucrativos a las que sea de aplicación el régimen especial regulado en el Título II de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y las becas concedidas por las fundaciones bancarias reguladas en el Título II de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias en el desarrollo de su actividad de obra social, percibidas para cursar estudios reglados, tanto en España como en el extranjero, en todos los niveles y grados del sistema educativo, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Asimismo estarán exentas, en los términos que reglamentariamente se establezcan, las becas públicas y las concedidas por las entidades sin fines lucrativos y fundaciones bancarias mencionadas anteriormente para investigación en el ámbito descrito por el Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador en formación, así como las otorgadas por aquellas con fines de investigación a los funcionarios y demás personal al servicio de las Administraciones públicas y al personal docente e investigador de las universidades.

n) Las prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se perciban en la modalidad de pago único establecida en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, siempre que las cantidades percibidas se destinen a las finalidades y en los casos previstos en la citada norma.

Esta exención estará condicionada al mantenimiento de la acción o participación durante el plazo de cinco años, en el supuesto de que el contribuyente se hubiera integrado en sociedades laborales o cooperativas de trabajo asociado o hubiera realizado una aportación al capital social de una entidad mercantil, o al mantenimiento, durante idéntico plazo, de la actividad, en el caso del trabajador autónomo.

q) Las indemnizaciones satisfechas por las Administraciones públicas por daños personales como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, cuando vengan establecidas de acuerdo con los procedimientos previstos en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se regula el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

r) Las prestaciones percibidas por entierro o sepelio, con el límite del importe total de los gastos incurridos.

t) Las derivadas de la aplicación de los instrumentos de cobertura cuando cubran exclusivamente el riesgo de incremento del tipo de interés variable de los préstamos hipotecarios destinados a la adquisición de la vivienda habitual, regulados en el artículo decimonoveno de la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica.

y) La prestación de la Seguridad Social del Ingreso Mínimo Vital, las prestaciones económicas establecidas por las Comunidades Autónomas en concepto de renta mínima de inserción para garantizar recursos económicos de subsistencia a las personas que carezcan de ellos, así como las demás ayudas establecidas por estas o por entidades locales para atender, con arreglo a su normativa, a colectivos en riesgo de exclusión social, situaciones de emergencia social, necesidades habitacionales de personas sin recursos o necesidades de alimentación, escolarización y demás necesidades básicas de menores o personas con discapacidad cuando ellos y las personas a su cargo, carezcan de medios económicos suficientes, hasta un importe máximo anual conjunto de 1,5 veces el indicador público de rentas de efectos múltiples.

Anexo 4.

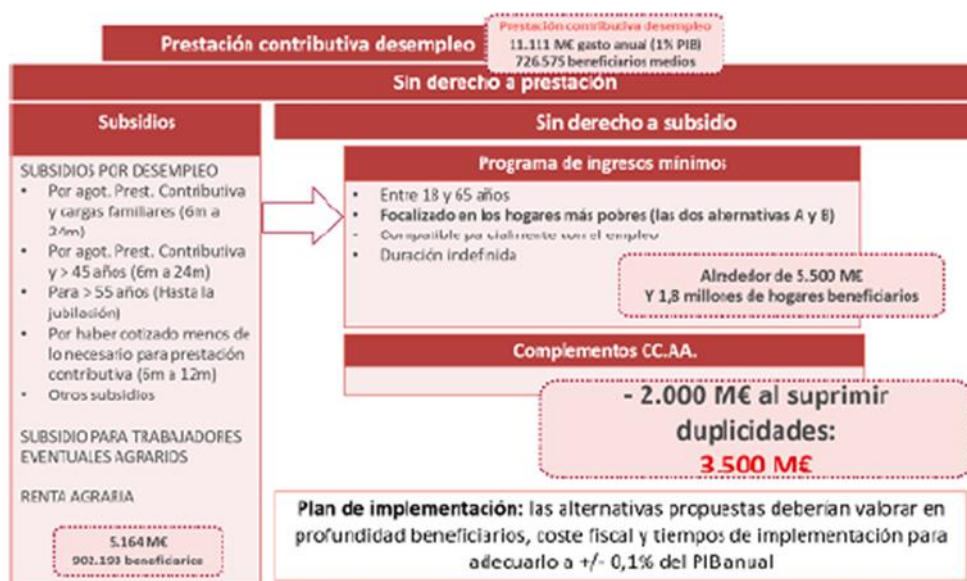
Tabla que muestra la escala de incrementos y límite en euros en el **patrimonio** en relación con la unidad de convivencia

Unidad de convivencia	Escala de Incrementos	Límite euros
Un adulto solo	16.917,60 €	16.917,60
Un adulto y un menor	1,4	23.684,64
Un adulto y dos menores	1,8	30.451,68
Un adulto y tres o más menores	2,2	37.218,72
Dos adultos	1,4	23.684,64
Dos adultos y un menor	1,8	30.451,68
Dos adultos y dos menores	2,2	37.218,72
Dos adultos y tres o más menores	2,6	43.985,76
Tres adultos	1,8	30.451,68
Tres adultos y un menor	2,2	37.218,72
Tres adultos y dos o más menores	2,6	43.985,76
Cuatro adultos	2,2	37.218,72
Cuatro adultos y un menor	2,6	43.985,76
Otros	2,6	43.985,76

Seguridad Social (09/05/2021). *Ingreso Mínimo Vital*. Fuente: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7>

Anexo 5:

GRÁFICO 39. LOS PROGRAMAS DE INGRESOS MÍNIMOS EN ESPAÑA TRAS LA PROPUESTA AIREF: DESCRIPCIÓN, COSTE Y BENEFICIARIOS



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE y rentas mínimas de las CCAA y las propuestas AIREF.

Fuente: AIREF, *Los programas de rentas mínimas en España*, Madrid, 2019.